KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.02.2004
KOM(2004)60 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung und Übersicht 3

2. Themenschwerpunkte 7

2.1. Nachhaltige Städtepolitik 7

2.2. Nachhaltiger städtischer Nahverkehr 14

2.3. Nachhaltiges Bauen 25

2.4. Nachhaltige Stadtgestaltung 30

3. Entwicklung eines stärker integrierten Konzepts 39

3.1. Horizontale Integration in verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik 39

3.2. Horizontale Integration im Bereich der gemeinschaftlichen Umweltpolitik 41

3.3. Integration zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen 43

4. Indikatoren, Daten, Ziele und Berichte 44

5. Förderung der breiten Anwendung vorbildlicher Verfahren auf lokaler Ebene 47

5.1. Kommunalbehörden 47

5.2. Die Rolle der Bürger 49

6. Nächste Schritte 50

Anhang 1: Entwicklung politischer Strategien für die Städtische Umwelt 51

Anhang 2: Eine europäische Perspektive für nachhaltige Städte und Nachhaltigkeit in Städtepolitik, Verkehr, Bau und Stadtgestaltung 53

Anhang 3: Beispiele für Forschungs- und Demonstrationsvorhaben, die von der Kommission zur Förderung von Nachhaltigkeit in Städtepolitik, Verkehr, Bau und Stadtgestaltung finanziert wurden 57

Anhang 4: Definition des Begriffs „Nachhaltiger Verkehr“ durch den Rat der Verkehrsminister 61

Anhang 5: Beispiele für den Einsatz von Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmitteln für die nachhaltige städtische Entwicklung 62

Anhang 6: Die städtische Umwelt in der Umweltpolitik 64

1. EINLEITUNG UND ÜBERSICHT

Ungefähr 80% der europäischen Bürger leben in städtischen Gebieten[1]; gerade dort sind die Auswirkungen von Umweltproblemen am deutlichsten spürbar. Lärm, schlechte Luftqualität, starker Verkehr, Vernachlässigung von Gebäuden, schlechtes Umweltmanagement und ein Mangel an strategischer Planung führen zu Gesundheitsproblemen und niedrigerer Lebensqualität. Um Fortschritte bei der Lösung der großen umweltbezogenen Gesundheitsprobleme in Europa erreichen zu können, muss eine deutliche Verbesserung der städtischen Umwelt und Lebensqualität erzielt werden. Viele Menschen kehren den Stadtzentren den Rücken und ziehen in die Randzonen, weil sie zu Recht der Auffassung sind, dass ihr Wohlbefinden durch die Umweltverschmutzung in den Städten beeinträchtigt wird. Diese Zersiedelung der Landschaft wiederum zieht größere Verkehrsströme nach sich, und die Probleme verstärken sich gegenseitig, wobei das Wirtschaftsleben zunehmend aus den Stadtzentren in die Peripherie verlagert wird. Diese Symptome übermäßiger Belastung werden in immer mehr städtischen Gebieten deutlich. Deshalb überrascht es nicht, dass viele Europäer mit dem Begriff „Umwelt“ zumeist Verschmutzung in Städten assoziieren[2].

Zu den wesentlichen Ursachen für die derzeitige Situation gehört das Versäumnis, den Umweltauswirkungen von Entscheidungen angemessen Rechnung zu tragen und eine qualitativ hochwertige städtische Umwelt systematisch zu planen; dies wirkt sich sowohl auf die Umwelt als auch auf die Wirtschaft und die Bewohner der Städte aus. Die Auslegung der städtischen Planung auf ein hohes Umweltschutzniveau ist eines der zentralen Elemente für die Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Entwicklung und die Gewährleistung hoher Lebensqualität für die städtische Bevölkerung Europas.

Die thematische Strategie für die städtische Umwelt ist ein wichtiger Schritt in Richtung dieses Ziels; sie stützt sich auf eine Reihe von Initiativen, die zur Entwicklung der europäischen Politik für die städtische Umwelt beigetragen haben (siehe Anhang 1). Sie ist Teil des sechsten Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“[3], und sie ist eine von sieben Strategien im Rahmen des Programms, die ein ganzheitliches Konzept für wichtige ökologische Fragen bilden sollen und sich durch ihre Komplexität, die Vielfalt der betreffenden Akteure und die Notwendigkeit innovativer und multipler Lösungen auszeichnen. Wie im sechsten Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft ausgeführt, wird mit der thematischen Strategie für die städtische Umwelt folgendes Ziel verfolgt:

„ ... Förderung eines integrierten, unterschiedliche gemeinschaftliche Politikbereiche umfassenden Konzepts und Hebung der Qualität der städtischen Umwelt, wobei den Fortschritten Rechnung getragen wird, welche bei der Anwendung des bestehenden Rahmens für die Zusammenarbeit erzielt worden sind; gegebenenfalls Überarbeitung dieses Gemeinschaftsrahmens und Behandlung folgender Bereiche:

– Förderung der Lokalen Agenda 21;

---

1 Städtische Gebiete (Ballungsräume) im weitesten Sinne, worunter alle Arten städtischer Siedlungen subsumiert werden..

2 Erhebung Eurobarometer 58.0 über die Einstellung der Umwelt vom Dezember 2000.

3 Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 242 vom 10. 9.2002, S. 1.

– Entflechtung von Wirtschaftswachstum und Nachfrage im öffentlichen Personenverkehr;

– Notwendigkeit, den Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel, der Bahn, der Binnenschifffahrt sowie der Fußgänger und Radfahrer zu erhöhen;

– Notwendigkeit der Bewältigung steigender Verkehrsvolumina und der Herbeiführung einer signifikanten Abkopplung der Zunahme des Verkehrsvolumens vom Anstieg des BIP;

– Notwendigkeit, den Einsatz schadstoffarmer Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr zu fördern;

– Prüfung von Indikatoren für die städtische Umwelt."

Globalziel der thematischen Strategie für die städtische Umwelt

Verbesserung der Umwelteffizienz und der Lebensqualität in städtischen Gebieten, Gewährleistung eines gesunden Lebensumfelds für die Stadtbewohner in Europa, Stärkung des ökologischen Beitrags zur nachhaltigen städtischen Entwicklung und gleichzeitig die entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu berücksichtigen.

Alle europäischen Städte und Gemeinden müssen sich mit den vorhandenen Umweltproblemen auseinandersetzen; das zentrale Ziel der Strategie besteht darin, darauf hinzuwirken, dass diese Auseinandersetzung systematisch erfolgt. Allerdings werden keine pauschalen Lösungen oder Ziele vorgegebenen, da in jedem städtischen Raum die Probleme anders gelagert sind. Stattdessen wird durch die Strategie ein stabiler Rahmen eingerichtet, um das städtische Umweltmanagement und die möglichst umfassende Übernahme bewährter Praktiken zu fördern. Gleichzeitig unterstützt die Strategie die Städte und Gemeinden in ihrer schwierigen Rolle als die zentralen Akteure mit der größten Problemnähe, wobei die Erfahrungen, Initiativen und technologischen Innovationen der weiter Fortgeschrittenen zum Tragen kommen.

Viele der Probleme, denen die europäischen Städte und Gemeinden sich gegenübersehen, sind allgemeiner Art, und es ist sinnvoll und möglich, auf europäischer Ebene sachgerechte Lösungen zu entwickeln und auszutauschen und deren Umsetzung zu fördern. Es besteht ein breites Spektrum von politischen Maßnahmen, Aktionen und Finanzierungsprogrammen zur Lösung dieser Probleme. Dabei handelt es sich jedoch größtenteils um isolierte Initiativen, die den spezifischen Erfordernissen des städtischen Umfelds oder potenziellen Synergien untereinander nicht Rechnung tragen. Große Fortschritte wären durch ein stärker integriertes und fokussiertes Konzept sowie durch intensivere Zusammenarbeit und Koordination auf allen Verwaltungsebenen zu erzielen. Deshalb wird die thematische Strategie ein schlüssiges und integriertes Konzept fördern, durch das eine europäische Perspektive für nachhaltige Städte (siehe Anhang 2) geschaffen wird und das den besonderen Gegebenheiten in den Beitritts- und Kandidatenländern Rechnung trägt.

Die europäischen Städte und Gemeinden müssen wieder mit Leben erfüllt werden. Sie müssen attraktive, gesunde und qualitativ hochwertige Wohnorte und Lebensräume sein, in denen die Gesellschaft und die Wirtschaft sich entfalten können. Die Umwelt muss bei dieser Entwicklung im Mittelpunkt stehen. Das Ziel der Strategie besteht darin, sich auf die städtische Umwelt zu konzentrieren und gleichzeitig den entsprechenden dynamischen Bezügen zu wirtschaftlichen und sozialen Fragen Rechnung zu tragen und so den Beitrag der Umwelt zu einer nachhaltigen Entwicklung der städtischen Gebiete zu steigern. Sie wird sich mit der städtischen Umwelt im weitest möglichen Sinn befassen und die wichtigen Implikationen von Umweltproblemen für die menschliche Gesundheit einbeziehen. Die dazu in enger Verbindung stehende Mitteilung über Umwelt und Gesundheit[4] wird bei der Ermittlung der Kausalzusammenhänge zwischen diesen Faktoren eine wichtige Rolle spielen. Daneben wird die Strategie sich mit Fragen der Lebensqualität für Stadtbewohner und städtische Gemeinschaften befassen und von einem Ökosystem-Konzept[5] ausgehen. Im Mittelpunkt steht dabei zwar unweigerlich der städtische Raum selbst, doch wird die Bedeutung des weiteren regionalen und nationalen Umfelds nicht übersehen.

Diese Mitteilung „Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt“ stellt die erste Phase in der Vorbereitung der endgültigen Strategie dar, die im Sommer 2005 vorliegen soll. Die hier vorgestellten Ideen und Ansätze sind das Ergebnis von Konsultationen mit Städten und anderen Betroffenen, Arbeitsgruppen unabhängiger Sachverständiger sowie der EU-Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt. Die Beiträge dieser Gruppen können auf der Webseite der Kommissionen für die städtische Umwelt[6] eingesehen werden.

---

4 KOM(2003) 338 endg.

5 Bei der Betrachtung als Ökosystem wird die Stadt als ein komplexes System kontinuierlicher Austausch- und Entwicklungsprozesse gesehen. Dabei werden Gesichtspunkte wie Energie, natürliche Ressourcen und Abfallerzeugungen als Ströme oder Ketten betrachtet. Erhaltung, Wiederherstellung, Stimulierung und Schließung dieser Ströme und Ketten tragen zu nachhaltiger Entwicklung bei.

6 www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

Im Rahmen der thematischen Strategie vorgeschlagene Maßnahmen im Überblick

Im nachstehenden Überblick werden die Ergebnisse umfassender Konsultationen dargestellt. Diese Mitteilung und die darin vorgeschlagenen Maßnahmen werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, die Diskussionen in den EU-Institutionen, in der Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt und verschiedenen anderen Gruppen von Betroffenen sowie eine Anhörung der Öffentlichkeit per Internet einschließen. Daneben werden technische Arbeitsgruppen aus Sachverständigen und Betroffenen organisiert, um die vorgeschlagenen Schlüsselmaßnahmen, deren Durchführbarkeit und ihren potenziellen Beitrag zur Verbesserung der städtischen Umwelt eingehender zu erörtern. Die endgültige thematische Strategie, die den Ergebnissen der Konsultationen und der genannten Arbeitsgruppen Rechnung trägt, wird Mitte 2005 vorgelegt.

Dadurch soll auf EU-Ebene ein Beitrag zur Entwicklung eines festen Rahmens geleistet werden, der lokale Initiativen auf der Grundlage bewährter Verfahren hervorbringt, wobei die Wahl der jeweils besten Lösungen und angemessenen Ziele bei den örtlichen Entscheidungsträgern liegt. Kern der Strategie ist, dass Hauptstädte und städtische Ballungsräume mit mehr als 100 000 Einwohnern (d.h. die größten 500 Städte und Gemeinden der EU-25) einen städtischen Umweltmanagementplan mit Zielen für die Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Umwelt verabschieden und für diesen Zweck ein sachgerechtes Umweltmanagementsystem einrichten sollten. Daneben sollten diese Städte und Gemeinden einen Plan für nachhaltigen städtischen Nahverkehr entwickeln und umsetzen. Nach Auffassung der Kommission könntendiesbezüglich Anforderungen auf EU-Ebene vorgesehen werden. Diese Fragen werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, unter anderem im Rahmen der oben genannten spezifischen Arbeitsgruppen.

Im Interesse einer besseren Integration werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale und regionale Strategien für die städtische Umwelt zu beschließen, die an nationale Pläne für die nachhaltige Entwicklung anknüpfen, und nationale und/oder regionale Zentren für die städtische Umwelt zu benennen, um die Verbreitung bewährter Verfahren zu fördern und die Städte und Gemeinden bei der Schaffung einer nachhaltigen und gesunden städtischen Umwelt zu unterstützen.

Die Kommission wird weiterhin Initiativen für die städtische Umwelt unterstützen, Empfehlungen, Leitlinien, Indikatoren, Daten, Normen und Evaluierungstechniken entwickeln sowie Fortbildungsmaßnahmen und Aktionen zur technischen Unterstützung durchführen, um Städten und Gemeinden die Würdigung und Verwaltung verschiedener Aspekte ihrer Umwelt zu erleichtern.

Die Europäische Umweltagentur wird über den Stand der städtischen Umwelt berichten und Daten zur städtischen Umwelt verfügbar machen, um die politischen Entscheidungsträger, die Öffentlichkeit und andere zentrale Akteure besser zu informieren und die Fortschritte der thematischen Strategie zu lenken und zu dokumentieren.

Die Kommission setzt bei der Weiterentwicklung der thematischen Strategie auf enge Zusammenarbeit mit allen Betroffenen und wird mit diesen in stetigem Kontakt bleiben. Die Strategie muss sich auf ein gemeinsames Engagement der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten, Regionen und natürlich auch der Städte selbst zur Verbesserung der städtischen Umwelt stützen. In dieser Mitteilung soll im Hinblick auf eine zweite Konsultationsrunde 2004 eine erste Analyse vorgelegt werden. Die Kommission ersucht um Stellungnahmen zu den hier vorgestellten Ideen und Konzepten. Zu diesem Zweck wird 2004 eine Reihe von Anhörungen der Betroffenen und technischen Arbeitsgruppen organisiert, um die vorgeschlagenen Maßnahmen, deren Durchführbarkeit und ihren Beitrag zur Verbesserung der städtischen Umwelt eingehender zu erörtern (siehe Abschnitt 6). Es wird ein breites Spektrum von Betroffenen und Sachverständigen, einschließlich Vertretern der Mitgliedstaaten, der Beitritts- und Kandidatenländer, von Regionen, Städten, Unternehmen und nichtstaatlichen Organisationen sowie Wissenschaftlern einbezogen. Betroffene können auch unmittelbar Stellung nehmen[7] (Schlusstermin: 15. April 2004). Die endgültige thematische Strategie, die den Ergebnissen der Konsultationen und der genannten Arbeitsgruppen Rechnung trägt, wird Mitte 2005 vorgelegt.

2. THEMENSCHWERPUNKTE

Um dem im sechsten Umweltaktionsprogramm erteilen Mandat gerecht zu werden, wird die thematische Strategie für die städtische Umwelt sich auf vier Querschnittsthemen konzentrieren, die für die langfristig tragbare Entwicklung von Städten und Gemeinden wesentlich sind, deutliche Verbindungen zu den wirtschaftlichen und sozialen Säulen der Nachhaltigkeit haben und das größte Potenzial für Fortschritte aufweisen. Bei diesen in Abstimmung mit der EU-Sachverständigengruppe für die städtische Entwicklung und anderen Betroffenen ermittelten Themen handelt es sich um nachhaltige Städtepolitik, nachhaltigen städtischen Nahverkehr, nachhaltiges Bauen und nachhaltige Stadtgestaltung. Diese Themen werden zwar separat präsentiert, zwischen ihnen besteht jedoch deutliche und starke Interaktion. Andere Themenschwerpunkte werden nach der schrittweisen Vorgehensweise der thematischen Strategie zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt und behandelt.

2.1. Nachhaltige Städtepolitik

2.1.1. Warum ist nachhaltige Städtepolitik ein Themenschwerpunkt?

Städtische Gebiete erfüllen für ihre Bewohner und Nutzer zahlreiche Funktionen. Sie bieten Wohnraum, Arbeitsplätze, Zugang zu Gütern und Dienstleistungen, Kultur und soziale Interaktion. Zur Leistung und Unterstützung dieser Funktionen bestehen in städtischen Gebieten zahlreiche unterschiedliche statische Elemente wie Gebäude, Infrastrukturen, Grünflächen und Brachland sowie dynamische Elemente, wie Verkehr, Wasser, Luft, Energie und Abfall.

[7] www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

Alle diese Funktionen und Elemente gehen mit ökologischen Folgen einher, die zur Summe der Umweltauswirkungen der Stadt beitragen. Die einzelnen politischen Maßnahmen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen, mit denen auf diese Elemente eingewirkt wird, sind jedoch oftmals isoliert, da sie von unterschiedlichen Verwaltungseinheiten getroffen werden. Die Implikationen politischer Entscheidungen für die Umwelt werden häufig nicht ausreichend berücksichtigt. Ein Ziel nachhaltiger Entwicklung besteht darin, diese Umweltauswirkungen zu verringern und gleichzeitig eine dynamische Wirtschaft und eine gesunde, gerechte Gesellschaft zu gewährleisten. Viele Stadtverwaltungen räumen jedoch der Verbesserung der Umwelteffizienz und -qualität ihrer Stadt nicht den nötigen Vorrang ein.

Es ist unwahrscheinlich, dass eine qualitativ hochwertige und gesunde städtische Umwelt automatisch aus einer Vielzahl von Entscheidungen resultiert, die von verschiedenen, in unterschiedlichen Sektoren des städtischen Gebiets tätigen Behörden, Unternehmen und Einzelnen unabhängig voneinander getroffen werden. Es bedarf klarer Vorstellungen, einer Gesamtstrategie und eines umfassenden Planes zum Erreichen vereinbarter Ziele, um einen Rahmen für die Orientierung täglicher Verwaltungsentscheidungen zu schaffen. Diese müssen dem Handeln der Stadtverwaltungen zugrunde liegen und dürfen nicht als zusätzliche Aufgaben neben ihren normalen Verantwortlichkeiten empfunden werden. Dies impliziert andere Entscheidungsverfahren, so dass die traditionellen Grenzen zwischen benachbarten Kommunen und zwischen Verwaltungseinheiten innerhalb kommunaler Behörden abgetragen werden, um einen stärker integrierten Entscheidungsprozess zu erreichen. Ebenso wichtig ist ein allgemeines Umdenken, und die Beteiligung der Öffentlichkeit, eine aktive Rolle der Bürger, Transparenz der Entscheidungsfindung und verantwortungsvolles Handeln sind zentrale Elemente der nachhaltigen Städtepolitik. In Anhang 2 wird eine europäische Perspektive für nachhaltige Städtepolitik vorgestellt.

Vorbildliche Umweltmanagementplanung — ein Beispiel

Die Stadt Stockholm hat ihr erstes Umweltprogramm Mitte der 70er Jahre beschlossen. Das fünfte Umweltprogramm[8] wurde 2003 im Anschluss an eine umfassende Umwelterhebung und eingehende Konsultationen von Behörden, Bürgern, Unternehmen und Verbänden verabschiedet. Das Programm wird im Rahmen des integrierten Stockholmer Verwaltungssystems durchgeführt und umfasst regelmäßige Umweltaudits und Berichterstattung. Es enthält sechs vorrangige Ziele in Bezug auf Umwelt und Volksgesundheit, die in insgesamt 43 quantitative und qualitative, bis 2006 zu erreichende Etappenziele unterteilt sind, welche jeweils die zuständigen Stellen und die zur Dokumentation der Fortschritte genutzten Schlüsselindikatoren festlegen. Bei den vorrangigen Zielen handelt es sich um ökologisch effizienten Verkehr, sichere Produkte, nachhaltigen Energieverbrauch, Umweltplanung- und -management, ökologisch effiziente Abfallwirtschaft sowie gesunde Innenraumumwelt. Ein Beispiel für ein Etappenziel ist die angestrebte Verringerung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe für Heizzwecke um 20% durch Anbindung an Fernwärme.

[8] www.tyckom.stockholm.se

Die Bedeutung nachhaltiger Städtepolitik auf lokaler Ebene wird bereits seit einiger Zeit anerkannt. Auf dem Weltgipfel von 1999 wurde festgestellt, dass den Kommunen bei der Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung eine besondere Rolle zukommt; bei dieser Gelegenheit wurde die Lokale Agenda 21 (LA 21) erstellt. Darin werden die Gemeinden dazu aufgefordert, durch einen Dialog mit ihren Bürgern, Unternehmen und anderen Betroffenen Strategien für die nachhaltige Entwicklung ihres Raumes zu entwickeln. Europa ist mit mehr als 5000 engagierten Gemeinden in der LA 21 führend[9]. Nach den Ergebnissen des Forschungsprojekts LASALA zur Selbstbewertung der Gemeinden im Rahmen der Lokalen Agenda 21[10], an dem europaweit mehr als 250 Kommunalverwaltungen beteiligt sind, hat die LA 21 sehr erfolgreich dazu beigetragen, auf lokaler Ebene ein Umdenken, ein neues Verständnis und neue Verhaltensweisen zu bewirken, was sich unter anderem in einer besseren Umsetzung von Umweltschutzvorschriften niederschlägt.

Allerdings ist trotz dieser Erfolge die Einführung der LA 21 europaweit sehr heterogen, und es gibt Hinweise darauf, dass die Umsetzung der LA 21-Strategien selbst in den Staaten an Dynamik verliert, in denen sie zunächst enthusiastisch unterstützt wurde. Die Umwelteffizienz der europäischen Städte und Gemeinden ist recht unterschiedlich (s. Abb. 1)[11], und viele Kommunalbehörden gehen ihre Umweltprobleme nicht systematisch an. Die bestehenden LA 21-Prozesse unterscheiden sich im Hinblick auf Dimension und Ambitionen erheblich, wobei die Wirksamkeit ihrer Umsetzung kaum dokumentiert wird. Nur wenige Mitgliedstaaten (z.B. Dänemark und das Vereinigte Königreich) haben das LA 21-Konzept gesetzlich institutionalisiert, um einigen dieser Mängel abzuhelfen und die allgemeine Verbreitung und Anwendung von Strategien für das städtische Umweltmanagement zu fördern.

Deshalb wird auf europäischer Ebene ein stabilerer Rahmen benötigt, um das Umweltmanagement der größten europäischen Städte und Gemeinden neu zu beleben. Dies wird auch für die anderen betrachteten Themenschwerpunkte (s. 2.2-2.4) vorteilhaft sein.

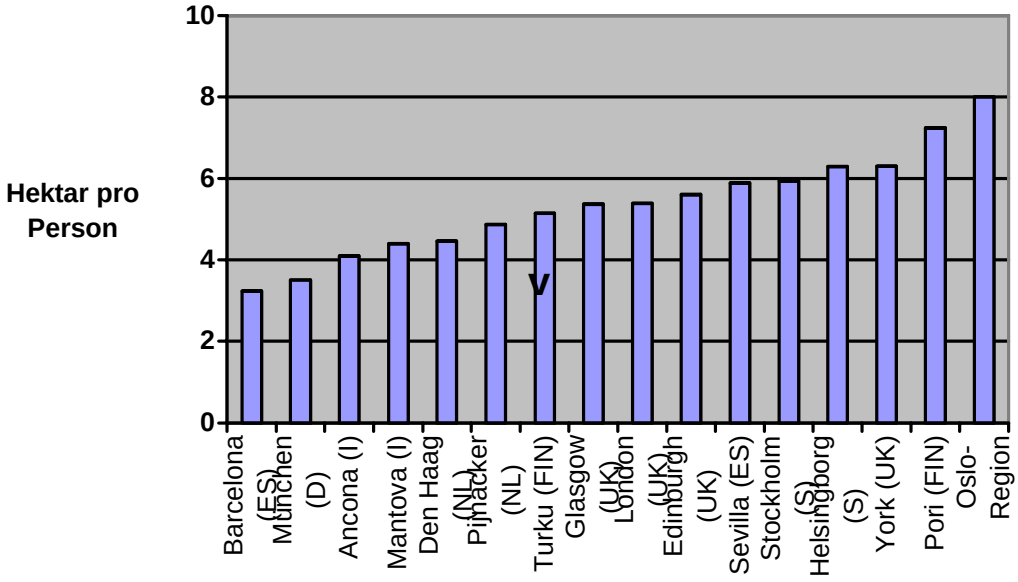
---

9 Quelle: *Second Local Agenda 21 Survey* (ICLEI), 2002.

10 http://www.iclei.org/europe/LASALA/

11 Die angeführten Studienergebnisse für den „ökologischen Fußabdruck“ wurden von *Best Foot Forward* (www.bestfootforward.com) zusammengestellt. Je nachhaltiger eine Stadt ist, umso kleiner ist der „ökologischen Fußabdruck“ je Bürger.

Abb. 1 - "Ökologischer Fußabdruck" in ausgewählten europäischen Städte und Gemeinden



2.1.2. Derzeitige Gemeinschaftsinitiativen für nachhaltige Städtepolitik

Die EU hat ein umfassendes Umweltmanagementinstrument entwickelt, das auf Freiwilligkeit beruhende Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)[12]. Seit der Überarbeitung 2001 konnten mehr als 500 öffentliche Stellen, davon 110 Kommunalbehörden, für EMAS registriert werden. Das System wurde zwar ursprünglich zur kontinuierlichen Verbesserung der Umwelteffizienz des Alltagsbetriebs von Organisationen konzipiert, es unterstützt jedoch auch Kommunalbehörden bei der koordinierten, systematischen und nachprüfbaren Verwaltung und Durchführung ihrer gesetzlichen Pflichten und anderer Initiativen im Umweltbereich. Es versetzt sie in die Lage, die mittelbaren und unmittelbaren ökologischen Folgen ihrer Handlungen zu analysieren, z.B. die Auswirkungen von Entscheidungen im Bereich der Flächenutzung oder bei der Wahl von Auftragnehmern. Daneben verpflichtet das System lokale Behörden dazu, die Standpunkte Betroffener (z.B. kommunaler Verbände) zu berücksichtigen und diesen in größerem Umfang über ihre Maßnahmen im Umweltbereich Rechenschaft zu geben.

Die Kommission und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) haben eine Kampagne gestartet, um Kommunalbehörden zur Nutzung von EMAS anzuhalten. Die ersten Erfahrungen zeigen, dass es sich dabei um ein praktisches und nützliches Instrument für Gemeinden handelt, das hinreichend flexibel für die Auseinandersetzung mit den zentralen ökologischen Fragen von Städten und Gemeinden ist, beim Setzen von Prioritäten unterstützt, Einsichten in ökologische Zusammenhänge fördert, die Berichterstattung verbessert und die Umsetzung von LA 21 erleichtert.

---

[12] Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (ABl. L 114, 24.4.2001, S. 1).

Vorbildlicher Einsatz von Umweltmanagementsystemen — ein Beispiel

Der Stadtrat von Leicester[13] (UK) nutzt EMAS seit 1997 zur Verbesserung der Umwelteffizienz. 2003 wurde der Anwendungsbereich des Systems auf die Verwaltung der ökologischen Leistungsfähigkeit der gesamten Stadt Leicester ausgedehnt, wobei die von den Bürgern am unmittelbarsten wahrgenommenen Aspekte im Mittelpunkt standen. Es wurden ehrgeizige Ziele für die Energieeffizienz von Wohnungen, die Einschränkung von Autofahrten ins Stadtzentrum und zu Schulen, die Schärfung des Umweltbewusstseins der Bevölkerung, geringeren Anfall von Bauschutt, die Entwicklung lokaler Normen für nachhaltiges Bauen und für das Vermeiden der Verschmutzung der Straßen durch Abfall festgelegt.

Die Niederlande haben beschlossen, dass bis Ende 2004 alle Behörden, auch auf lokaler Ebene, über ein Umweltmanagementsystem (EMAS, ISO 14001 oder ein gleichwertiges System) verfügen sollten[14]. Den Bosch war im November 2002 die erste niederländische Stadt, die die ISO 14001-Zertifizierung erhielt.

Neben der Förderung einer Reihe von Forschungsprojekten, mit denen städtischen Behörden notwendige Instrumente an die Hand gegeben werden (hier ist besonders das Projekt „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe", s. Anhang 3, zu nennen)[15] fördert die Kommission die Einführung der Lokalen Agenda 21 durch finanzielle Unterstützung verschiedener in Netzen organisierter Städte, die sich für die Initiative engagieren und europaweit dafür werben (s. Abschnitt 5.1).

Die Kommission engagiert sich bereits aktiv für die Bereitstellung anderer Managementinstrumente für Stadtverwaltungen, z.B. die „Gemeinsamen Europäischen Indikatoren" und den „Ökologischen Fußabdruck" (s.a. Abschnitt 4). Außerdem werden durch eine Reihe von Richtlinien der EU Verpflichtungen im Hinblick auf die Bewirtschaftung verschiedener Aspekte der städtischen Umwelt wie Luft, Lärm und Wasser begründet. Anhang 6 enthält eine entsprechende Aufstellung.

2.1.3. Weitere notwendige Maßnahmen zur größtmöglichen Verbreitung nachhaltiger Städtepolitik

In dem Bericht „Zukunftsfähige Städte in Europa"[16] wird „die Entwicklung gesamtstädtischer Strategien für ein nachhaltiges Stadtmanagement ausdrücklich befürwortet". Analog dazu wurde im Rahmen des LA 21-Projekts zur Selbstbeurteilung der Kommunalbehörden dafür plädiert, die Lokale Agenda 21 auf eine festere und längerfristige Grundlage zu stellen, damit sie in die Praktiken und Verfahren der lokalen Selbstverwaltung in Europa integriert werden kann, und im Implementierungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung werden Maßnahmen zur Festigung institutioneller Regelungen zur nachhaltigen Entwicklung gefordert, unter anderem auf lokaler Ebene im Rahmen der Agenda 21.

Langfristig ist eine aktive und integrierte Handhabung ökologischer Fragen für den gesamten städtischen Raum der einzige Weg, um eine qualitativ hochwertige und gesunde städtische Umwelt zu erreichen. Explizite ökologische Ziele, Aktionen und Monitoringprogramme sind notwendig, die Umweltpolitik mit Wirtschafts- und Sozialpolitik verbinden.

---

13 www.leicester.gov.uk/

14 *"Met preventie naar duurzaam ondernemen – een programma voor en door overheden 2001-2005"* ("Durch Vorbeugen zu nachhaltigen Unternehmen — ein Programm von Behörden für Behörden 2001-2005").

15 www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

16 ISBN 92-827-8259-X (1996).

Die Stadtverwaltungen müssen deshalb Umweltmanagementpläne erstellen. Um die Verwirklichung der Umweltmanagementpläne zu gewährleisten und die Fortschritte dabei zu dokumentieren, müssen sachgerechte Umweltmanagementsysteme beschlossen werden.

Nach Ansicht der Kommission könnte dies auf EU-Ebene vorgeschrieben werden und für alle Hauptstädte sowie Städte und Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern gelten, so dass die 500 größten Agglomerationen in der EU 25 erfasst werden. Diese Frage wird 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, unter anderem im Rahmen der oben genannten spezifischen Arbeitsgruppe von Sachverständigen und Betroffenen.

Durch die vorgeschlagene Maßnahme würde die Erstellung eines entsprechenden Plans und die Verwirklichung eines sachgerechten Umweltmanagementsystems verbindlich vorgeschrieben. Im Zuge dieser Verfahren könnte es beispielsweise notwendig sein, die Bürger, Unternehmen und andere Betroffene zu konsultieren, (auf lokaler Ebene beschlossene) Ziele zu setzen sowie die Fortschritte zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Die Kommission würde jedoch nicht die Absicht haben, die Einzelheiten dieser Managementpläne zu beaufsichtigen, vielmehr, dass diese Pläne wesentliche Bestandteile des Stadtmanagements werden.

Nach bestehenden Richtlinien der EU sind die für die Verwaltung städtischer Ballungsräume zuständigen Behörden bereits zur Kontrolle der Luftqualität[17] und der Lärmemissionen[18] sowie zur Beteiligung an der Bewirtschaftung des betreffenden Wassereinzugsgebiets[19] verpflichtet. Die vorgeschlagene Maßnahme würde eine Gelegenheit für die Stadtverwaltungen bieten, ihre Tätigkeiten im Rahmen dieser Verpflichtungen mit anderen ökologischen Fragen in einem umfassenden Umweltmanagementplan zu kombinieren.

Der Plan könnte zentrale Fragen wie Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen, Wassernutzung und Abwasserbehandlung, Abfall, Lärm, Luftqualität, Natur und biologische Vielfalt, Verkehr und Mobilität, Design, natürliche und anthropogene Risiken, nachhaltiges Bauen, damit verbundene Fragen der Volksgesundheit sowie die Lebensqualität insgesamt betreffen. Da sich Ballungsräume oftmals über das geografische Gebiet der Zuständigkeit einer Verwaltung hinaus erstrecken, würde der Plan für das gesamte Gebiet gelten und eventuell die Zusammenarbeit benachbarter Stadtverwaltungen voraussetzen (s. a. Abschnitt 3.3).

Diese Umweltmanagementpläne würden im Einklang mit den Bemühungen der EU um eine bessere Verwaltung die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (lokale, regionale und nationale Ebene), zwischen verschiedenen Abteilungen derselben Kommunalverwaltung und zwischen benachbarten Verwaltungen intensivieren und die Beteiligung der Bürger und Betroffenen ausbauen. Sie würden sich mit anderen Mängeln und Lücken im derzeitigen Umweltmanagement auseinandersetzen, z.B. dem Mangel oder der unzureichenden Nutzung von Daten und Managementinstrumenten, der Übergewichtung projektbezogener Entwicklung an Stelle einer kohärenten, nachhaltigen Entwicklungspolitik sowie der Trennung von Planung und Umsetzung.

---

[17] Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität, ABl. L 296 vom 21.11.1996, S. 55.

[18] Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. L 189 vom 18.7.2002, S. 12.

[19] Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327, 22.12.2000, S. 1.

Sie würden einen Beitrag zur Überwindung der kurzfristigen, von politischem Kalkül geleiteten Planung leisten, indem sie der Umweltpolitik aufeinander folgender Stadtverwaltungen die notwendige Kontinuität verleihen würden. Langfristige Herausforderungen wie die Folgen des Klimawandels müssen berücksichtigt werden; sie erfordern eine integrierte langfristige Planung, um allen relevanten Faktoren und ihrem komplexen Zusammenspiel Rechnung zu tragen und nachhaltige Lösungen hervorzubringen.

Darüber hinaus würden Umweltmanagementpläne dazu beitragen, für die 500 größten europäischen Städte vergleichbare Grundlagen im Hinblick auf ihre Umweltinitiativen und -verpflichtungen zu schaffen. In dieser Hinsicht bestehen erhebliche Unterschiede, da einige Städte weitaus aktiver sind als andere und die Mitgliedstaaten den Kommunen verschiedenartige Verpflichtungen mit unterschiedlichem Verbindlichkeitsgrad auferlegen. Die Verabschiedung und Verwirklichung von Umweltmanagementplänen in zahlreichen Städten und Gemeinden würde bedeuten, dass der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen ihnen ein geringeres Hindernis für die Förderung einer qualitativ hochwertigen und gesunden städtischen Umwelt darstellen würde. Stattdessen würden Städte und Gemeinden auf Grund der gebotenen Lebensqualität zunehmend Unternehmen und neue Bürger anziehen.

Zur Begleitung des Umweltmanagementplans und zur Durchführung der für dessen regelmäßige Überprüfung notwendigen Analyse, Beobachtung und Prognostik bedarf es eines umfassenden Umweltmanagementsystems. Das System würde die Kommunalverwaltungen auch dabei unterstützen, einzelstaatliche und europäische Umweltschutzvorschriften (z.B. zu Luftqualität und Lärmbelastung) einzuhalten und deren wirksame Durchsetzung —seit jeher ein Schwachpunkt des Umweltrechts — zu gewährleisten. Diesbezüglich dient ein umfassendes System wie EMAS den Kommunalverwaltungen als Orientierung im kontinuierlichen Prozess der Gestaltung von Umweltpolitik, Festlegung von Zielen, Beaufsichtigung, Prüfung und Berichterstattung. Die Umweltsituation wird überprüft, was zur Definition einer Umweltpolitik in Abstimmung mit Arbeitnehmern, Bürgern, Wirtschaftsbeteiligten und anderen Betroffenen führt. Daraufhin wird das Managementsystem eingerichtet; dieser Prozess umfasst die Zuweisung von Verantwortlichkeiten, Ausbildung von Arbeitnehmern, Dokumentation, Auswahl von Umweltzielen (deren Anspruch im Ermessen der Behörde liegt), Festlegung eines Aktionsprogramms zur Verwirklichung dieser Ziele, Ressourcenzuteilung sowie Einrichtung eines Auditsystems zur Erfassung der relevanten Daten sowie zur Beobachtung des Systems und der Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele. Daraufhin wird eine Umwelterklärung veröffentlicht und jährlich aktualisiert. Der Überprüfung eines in Übereinstimmung mit EMAS oder ISO 14001 eingerichteten Umweltmanagementsystems durch einen unabhängigen externen Prüfer kommt größte Bedeutung zu.

Wie in dem Bericht „Zukunftsfähige Städte in Europa“ hervorgehoben wurde, sind verschiedene Maßnahmen notwendig, um politische, strukturelle und technische Hindernisse auszuräumen, die einem umfassenden und integrierten Konzept entgegen stehen. Umweltmanagementpläne und –systeme würden dazu einen großen Beitrag leisten, wenngleich weitere Maßnahmen notwendig bleiben. Die integrierte Entscheidungsfindung erfordert verschiedene Arbeitsweisen innerhalb von Kommunalverwaltungen, und das kann erhebliche Änderungen in der Organisation und Struktur des Entscheidungsprozesses bedeuten. Daneben müssen sachgerechte Verbindungen zu regionalen und nationalen Strategien hergestellt und bessere Informationen zur Unterstützung der Städte und Gemeinden bereitgestellt werden. Abschnitt 3.3 enthält Vorschläge für diesbezügliche Maßnahmen. Die Rolle von Indikatoren zur Messung von Fortschritten und zur Einwirkung auf den Entscheidungsprozess wird in Abschnitt 4 behandelt.

Der Ausbildung von Beamten und gewählten Vertretern in Kommunalverwaltungen kommt bei der Sensibilisierung für Fragen der städtischen Umwelt und ihrer Verbindungen zu sozialen und wirtschaftlichen Aspekten große Bedeutung zu. Die Kommission wird prüfen, ob Ausbildungsprogramme wie Leonardo da Vinci eingesetzt werden können, um die entsprechende Qualifikation und Sensibilisierung zu vermitteln; daneben werden andere Mechanismen für die permanente Förderung vorbildlicher Verfahren und zum Erfahrungsaustausch untersucht (s. a. Abschnitt 5.1).

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Nachhaltige Städtepolitik

Alle Hauptstädte und jede andere Stadt oder Gemeinde mit mehr als 100 000 Einwohnern sollte einen Umweltmanagementplan für den städtischen Raum insgesamt verabschieden und Ziele für die wesentlichen Umweltauswirkungen festlegen; sodann sollte sie ein Umweltmanagementsystem einrichten, um den betreffenden Prozess zu steuern und diese Ziele zu verwirklichen. Nach Auffassung der Kommissionen könnte diesbezüglich eine Vorschrift auf EU-Ebene vorgesehen werden. Diese Frage wird 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, unter anderem im Rahmen der oben genannten spezifischen Arbeitsgruppe von Sachverständigen und Betroffenen.

Die Kommission wird Leitlinien für die Verwirklichung dieser Managementsysteme durch die kommunalen Behörden erstellen. Die Mitgliedstaaten werden dazu angehalten, sicherzustellen, dass die lokalen Behörden bei der Realisierung eines Umweltmanagementsystems die notwendige Unterstützung in Form von Ausbildungsmaßnahmen und Beratung erfahren.

Die Kommission wird untersuchen, welche Möglichkeiten für Ausbildung, Forschung und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der nachhaltigen Städtepolitik bestehen.

2.2. Nachhaltiger städtischer Nahverkehr

2.2.1. Warum ist nachhaltiger städtischer Nahverkehr ein Themenschwerpunkt?

Städtische Nahverkehrssysteme sind wesentliche Glieder des Stadtgefüges. Sie stellen den Zugang zu Gütern, Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und Freizeitaktivitäten sicher, gewährleisten effizienten Güterverkehr und sind Voraussetzung für eine florierende lokale Wirtschaft. Allerdings ist die hohe Verkehrsdichte heute nach der hohen Bebauungsdichte das zweitwichtigste Charakteristikum städtischer Gebiete. Der Verkehr wirkt sich in erheblichem Maße auf die Umwelt und auf die Gesundheit der Stadtbevölkerung sowie auf die Lebensqualität in Städten insgesamt aus. Die zunehmende Überlastung der Verkehrsinfrastrukturen beeinträchtigt die Mobilität und verursacht steigende Kosten für die Wirtschaft (die Straßenverkehrsüberlastung verschlingt derzeit 0,5% des BIP der Gemeinschaft; dieser Wert wird bis 2010 auf 1% ansteigen)[20].

[20] Weißbuch — Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM(2001) 370.

Fast alle (97%) Stadtbewohner Europas sind einer Luftverschmutzung ausgesetzt, die die Grenzwerte (Qualitätsziele) der EU für Partikel überschreitet; für bodennahes Ozon beträgt der Anteil 44%, für Stickoxide 14%[21]. Die Hauptquelle diese und andere Luftschadstoffe ist der Kraftverkehr. Bei der Reduzierung der Emissionen von Kfz für den Individualverkehr wurden erhebliche Fortschritte erzielt, so dass die Konzentration von Partikeln unter 10µm (PM_{10}), NO_x und anderen Ozonvorläufern in Städten zurückgeführt werden konnte. Im Bereich von Knotenpunkten bestehen die Probleme allerdings weiterhin, und das zunehmende Kraftverkehrsaufkommen in Städten kompensiert in gewissem Maße die erreichten Fortschritte. Der Rückgang der PM_{10}-Konzentration kam 1999 zum Erliegen, und die Ozonkonzentrationen steigen derzeit an[22]. Dem Bericht der Europäischen Umweltagentur über Verkehr und Umwelt 2002 zufolge werden die derzeitigen Maßnahmen die Luftqualität in Städten weiter verbessern, doch wird die europäische Stadtbevölkerung im Jahre 2010 noch immer regelmäßig hohen Schadstoffkonzentrationen ausgesetzt sein. Außerdem wird der zunehmende städtische Verkehr den zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen unternommenen Anstrengungen entgegen wirken. Falls nichts unternommen wird, um die Tendenz zu ansteigenden Verkehrsvolumina umzukehren, ist bis 2010 ein Anstieg des durch den Verkehr verursachten CO_2-Ausstoßes um 40% gegenüber dem Niveau von 1990 zu erwarten. 40% der verkehrsbedingten CO_2-Emissionen entfallen auf den Stadtverkehr.

Eine Reihe von Studien legt den Schluss nahe, dass die Auswirkungen auf die Gesundheit der Stadtbevölkerung erheblich sind.So gelangte beispielsweise eine Studie[23], die PM_{10} als Indikator für die Luftverschmutzung nutzte, zu dem Ergebnis, dass die Folgen der verkehrsbedingten Luftverschmutzung auf die Volksgesundheit in Österreich, Frankreich und der Schweiz sich in mehr als 21 000 Fällen chronischer Bronchitis bei jungen Erwachsenen, mehr als 290 000 Fällen von Bronchitis bei Kindern, mehr als einer halben Million Asthmaanfällen und mehr als 16 Mio. Personentagen krankheitsbedingter teilweiser Arbeitsunfähigkeit niederschlugen. Die wirtschaftlichen Folgekosten verkehrsbedingter Luftverschmutzung sind schätzungsweise auf ca. 1,7% des BIP zu beziffern[24]. Diese Studie stützt sich auf Daten, die in einer Reihe von Studien aus den neunziger Jahren erfasst wurden, und trägt daher den im Zuge der Emissionskontrolle in letzter Zeit erzielten erheblichen Fortschritten nicht Rechnung, vermittelt aber dennoch eine Vorstellung von der potenziellen Dimension der Auswirkungen. Nach einer Schätzung im Rahmen des Forschungsprojekts APHEIS[25], das 26 Städte in 12 europäischen Ländern erfasste, könnte bereits eine Verringerung der langfristigen PM_{10}-Exposition um lediglich 5 µg/m³ jährlich 19 vorzeitige Todesfälle pro 100 000 Einwohner verhindern, was dem Anderthalbfachen der Quote der Verkehrstoten entspricht. Die Verhinderung verkehrsbedingter Schadstoffemissionen in Städten ist also mit erheblichen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Vorteilen verbunden.

Das hohe Kraftverkehrsaufkommen in Städten trägt auch zur zunehmenden Bewegungsarmut bei, die ihrerseits eine Reihe negativer Auswirkungen auf Gesundheit und Lebenserwartung hat und eine bedeutende Ursache kardiovaskulärer Erkrankungen ist. Obwohl das Risiko des

---

21 EUA-Bericht TERM 2002.

22 EUA-Bericht zur Luftverschmutzung in Europa 1990-2000.

23 The Lancet, Bd. 356, Nr. 9232 vom 2. September 2000, Titel: *Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment*, Autoren: N. Künzli, R. Kaiser, S. Medina, M. Studnicka, O. Chanel, P. Filliger, M. Herry, F. Horak Jr., V. Puybonnieux-Texier, P. Quénel, J. Schneider, R. Seethaler, J.-C. Vergnaud, H. Sommer.

24 WHO: "*Health costs due to road traffic related air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland.*" Juni 1999.

25 www.apheis.net; *Air Pollution and Health: A European Information System – Health impact assessment of air pollution in 26 cities*, 2. Jahresbericht 2000-2001.

Entstehens von Herz-Kreislauf-Krankheiten durch tägliches 30-minütiges Fahrradfahren halbiert werden kann, wird in mehr als jedem zweiten Fall zum Zurücklegen von Distanzen unter 5 Kilometern das Auto verwendet. Den Berechnungen einer neueren Studie zufolge könnten in London jährlich 100 vorzeitige Todesfälle und 1000 Fälle stationärer Behandlung vermieden werden, wenn 10% der mit Pkw gefahrenen Strecken stattdessen zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt würden[26].

Verkehrsunfälle in Städten und Gemeinden führen noch immer zu einer unannehmbar hohen Zahl von Toten und Verletzten. 2000 ereigneten sich zwei Drittel der 1,3 Mio. Verkehrsunfälle in der EU, bei denen Menschen verletzt wurden, und die Hälfte der tödlichen Verkehrsunfälle in städtischen Gebieten[27]. Die wirtschaftlichen Kosten von Straßenverkehrsunfällen belaufen sich schätzungsweise auf 2% des BIP der Gemeinschaft.

[26] Soderland N., Ferguson J., McCarthy M: "Transport in London and the Implications for Health". 1999.
[27] Internationale Straßenverkehrs- und Unfalldatenbank der OECD, April 2002.

Die Lärmbelastung in städtischen Gebieten ist ebenfalls ein ernstes und zunehmendes Problem; es wird zu 80% vom Straßenverkehr verursacht. Mindestens 100 Mio. Menschen sind in Europa in Ballungsräumen oder in der Nähe von Verkehrsinfrastrukturen verkehrsbedingtem Lärm ausgesetzt, dessen Lautstärke den von der WHO empfohlenen Grenzwert von 55 dB (A) übersteigt[28]. Dies ist eine erhebliche Belastung, die den Schlaf und die Lebensqualität beeinträchtigt. Ungefähr 40 Mio. Menschen sind Lärm in einer Lautstärke von über 65 dB (A) ausgesetzt, der ernsthafte Gesundheitsschäden hervorruft. Durch die Verringerung des Verkehrsaufkommens und die Verbesserung des Verkehrsflusses in Kombination mit strengeren, an der Lärmquelle ansetzenden Lärmschutzmaßnahmen könnte die Lärmbelastung in städtischen Gebieten erheblich reduziert werden.

Der Verkehr wird als einer der Schlüsselfaktoren empfunden, die die Lebensqualität in Städten und Gemeinden beeinträchtigen. Bei einer 1995 durchgeführten Befragung nannten 51% der Stadtbevölkerung in der EU den Verkehr als Hauptursache für Beeinträchtigungen ihrer Umwelt; zwei weitere verkehrsbedingte Faktoren, Luftqualität und Lärm, wurden von 41% beziehungsweise 31% genannt[29]. Hohe Verkehrsaufkommen halten Anwohner davon ab, sich zu Fuß auf ihrer Straße zu bewegen und ihre Kinder dort spielen zulassen, wodurch das Gefühl für Nachbarschaft und lokale Gemeinschaft nach und nach verloren geht.

Die zunehmende Mobilität in städtischen Gebieten treibt die Urbanisierung an, indem die Ausdehnung von Städten auf die umgebenden ländlichen Gebiete vorangetrieben wird („Zersiedelung“ der Landschaft.) So wie schlechte Entscheidungen bei der Flächennutzung das Verkehrsaufkommen erhöhen, können hohe Mobilität und hohes Verkehrsaufkommen wiederum Anstoß zu Fehlentscheidungen bei der Flächenutzung sein, wenn beispielsweise eine Verkehrsentlastung angestrebt wird. Flächenutzung und Verkehr sind untrennbar verbunden (s.a. Abschnitt 2.4.1, Städtebauliche Gestaltung).

Städtische Mobilität ist auch ein wichtiges Element sozialer Gerechtigkeit. Dienstleistungen, Ausbildung, Beschäftigung, Freizeit und Güter sollten allen Stadtbewohnern zugänglich sein, unabhängig davon, ob sie ein Auto besitzen. In den ärmsten Stadtvierteln ist die relative Anzahl der Fahrzeugeigentümer am niedrigsten. Der öffentliche Verkehr könnte entsprechenden Zugang zu den genannten Gütern bieten, und er weist klare ökologische Vorteile auf.

Die städtische Mobilität muss überdacht werden, um diese negativen Auswirkungen zu bekämpfen und gleichzeitig das Potenzial für Wirtschaftswachstum und Förderung der Bewegungsfreiheit und Lebensqualität der Stadtbevölkerung zu wahren. Deshalb scheint ein Rahmen zur Förderung des nachhaltigen städtischen Verkehrs auf europäischer Ebene nötig zu sein.

---

[28] EUA 2001 : Traffic noise, exposure and annoyance.

[29] Quelle: Eurobarometer.

2.2.2. Aktuelle Gemeinschaftsinitiativen für den Stadtverkehr

Der Rat (Verkehr) hat 2001 eine Definition für nachhaltige Verkehrssysteme festgelegt (s. Anhang 4), auf die bei der Erstellung dieser Mitteilung zurückgegriffen wurde.

Im Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik[30] wurde betont, dass die europäische Verkehrspolitik an einem kritischen Punkt angelangt ist, wo saubere, gut funktionierende und von fossilen Brennstoffen unabhängigere Nahverkehrssysteme als unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung des übergeordneten Ziels nachhaltiger Mobilität in Europa zu betrachten sind. Im Weißbuch werden zwei Bereiche für Maßnahmen der Gemeinschaft zur Förderung umweltfreundlichen Nahverkehrs ermittelt: die Unterstützung einer diversifizierten Energieversorgung im Verkehr und die Verbreitung vorbildlicher Verfahren. Die Kommission wird gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nicht versuchen, Alternativen zur Verwendung des Pkw in Städten und Gemeinden per Erlass vorzuschreiben.

Die Notwendigkeit zur rationelleren Nutzung privater Pkw und zur Verbesserung des energieintensiven Nahverkehrs wird auch im Grünbuch der Kommission zur Sicherheit der Energieversorgung[31] hervorgehoben. Darin wird das ehrgeizige Ziel festgesetzt, bis 2020 Diesel- und Ottokraftstoffe im Straßenverkehr zu 20% durch alternative Kraftstoffe zu ersetzen. Im Anschluss an die Mitteilung über alternative Kraftstoffe für den Straßenverkehr[32] wird ein „optimistisches Entwicklungsszenario“ präsentiert, das sich auf drei Kraftstoffarten stützt, die grundsätzlich erhebliche Marktanteile erreichen können und generell erhebliche Vorteile für die städtische Umwelt haben: Biokraftstoffe, Erdgas und Wasserstoff. Es wurden Maßnahmen zur Unterstützung einer breiteren Markteinführung von Biokraftstoffen getroffen. Im Mai 2003 haben der Rat und das Europäische Parlament eine Richtlinie verabschiedet, in der Ziele für deren Marktanteil festgelegt werden, und im Oktober 2003 wurde eine Richtlinie verabschiedet, die Steuerbefreiungen ermöglicht. Die 2002 eingesetzte Kontaktgruppe „Alternative Kraftstoffe“ hatte 2003 einen Bericht mit Empfehlungen von Sachverständigen für die Weiterentwicklung der Technologien zur Nutzung von Erdgas und Wasserstoff erstellt.

Die Kommission betreibt derzeit die Umsetzung eines Arbeitsprogramms spezifischer und praktischer Maßnahmen im Bereich des umweltfreundlichen Nahverkehrs, z.B. durch die Initiative CIVITAS, sowie verschiedene Aktionen in den Bereichen Forschung und Benchmarking, Demonstrationsprojekte und Sensibilisierungsmaßnahmen (siehe Anhang 3).

---

30 „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM(2001) 370.

31 „Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit“, (KOM)2000 769.

32 KOM(2001) 547 endg.

Vorbildliche Verfahren im nachhaltigen Nahverkehr — ein Beispiel

Das österreichische Graz[33] verwirklicht seit Ende der 80er Jahre einen integrierten, auf „sanfte“ Mobilität ausgerichteten Verkehrsplan, dessen Eckpfeiler Sicherheit, Umwelteffizienz und Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Raumes sind. 1992 wurde in der gesamten Stadt eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h eingeführt, die dazu beitrug, die Zahl der Unfälle um 20% zu senken und Schadstoffemissionen und Lärmbelastung erheblich zu reduzieren. Parallel dazu hat die Stadtverwaltung in der Innenstadt die Anzahl der Parkplätze begrenzt und die Parkgebühren angehoben, wobei die Erträge zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs verwendet wurden. Es bestehen Anreize zur Förderung der Nutzung emissionsarmer Fahrzeuge. Die Radwege wurden auf eine Länge von über 100 Kilometer ausgebaut; es wurden Fahrradparkplätze geschaffen und fahrradspezifische Dienstleistungen entwickelt. Die Pflasterung wurde erheblich verbessert, Fußgängerzonen ausgedehnt und Hauptverkehrswege für Fußgänger in die gesamte Planung einbezogen. Schulen und Geschäfte werden bei der Erstellung von Mobilitätsmanagementplänen zur Verringerung der Kfz-Nutzung unterstützt. Die Information der Öffentlichkeit und ihre Einbeziehung in die Verkehrsplanung haben zu einer hohen Akzeptanz der städtischen Politik bei der Bevölkerung geführt, die selbst von zwei Dritteln der Autofahrer unterstützt wird.

Zur Erleichterung der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren, wie sie derzeit von London eindrucksvoll demonstriert und von anderen Städten wie z.B. Stockholm erwogen wird, hat die Kommission eine Richtlinie über elektronische Gebührenerhebungssysteme vorgeschlagen, die die Interoperabilität der Mautsysteme unionsweit gewährleisten soll.

Daneben fördert die Kommission die Entwicklung eines qualitativ hochwertigen und gut zugänglichen öffentlichen Verkehrs in Europa durch ihre Forschungsprogramme sowie durch ihren Vorschlag für die Marktöffnung. Sie bereitet derzeit eine Richtlinie über die Förderung energieeffizienter und umweltfreundlicher Fahrzeuge vor und führt Forschungs- und Demonstrationsprojekte zu Alternativenkraftstoffen für den Straßenverkehr durch. In diesem Zusammenhang ist auch der Legislativvorschlag der Kommission zur Einführung kontrollierten Wettbewerbs im öffentlichen Verkehr[34] zu nennen. In den 90er Jahren stieg in einer Reihe europäischer Städte, die kontrollierten Wettbewerb eingeführt hatten, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs durchschnittlich um 1,7% jährlich (während sie in Städten ohne Wettbewerb um 0,2% jährlich zurückging)[35].

Die Kommission unterstützt die Entwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN), die erhebliche Auswirkungen auf die Schnittstellen mit städtischen Gebieten haben. Das TEN-Programm unterstützt beispielsweise die Nutzung intelligenter Verkehrsmanagementsysteme, die Entwicklung von Knotenpunkten wie Flughäfen und Häfen, die zumeist in oder dicht bei städtischen Gebieten liegen, sowie die Entwicklung von Infrastrukturen zur Verbindung der wichtigsten Ballungsräume in Europa insbesondere durch den Schienen- und Binnenschiffsverkehr.

---

33 www.graz.at

34 Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschifffahrtswegen, KOM(2002) 107 endg.

35 Colin Buchanan und Partner:“Good practice in contracts for public passenger transport“, Studie für die Europäische Kommission, 2002.

Ein beträchtlicher Korpus von EU-Vorschriften ist auf die Verbesserung der technischen Qualität der Fahrzeuge ausgerichtet, wobei eine Reihe von Richtlinien Emissionsgrenzwerte für verschiedene Fahrzeugklassen sowie (im Anschluss an das Auto-Öl-Programm I und II)Normen für Kraftstoffe[36] und Lärmemissionsgrenzwerte[37] festlegen und die technische Überwachung regeln[38]. Die Emissionsnormen Euro 3 und Euro 4 werden mit kurzer Anlaufzeit im Zuge der Erneuerung der Fahrzeugflotte erhebliche Verbesserungen erbringen, und die Kommission prüft derzeit die künftigen Emissionsnormen Euro 5, die eine erhebliche Verringerung der Stickoxid- und Partikelemissionen bewirken werden. Die Richtlinien über Luftqualität und Lärmbelastung (siehe Anhang 6) werden mittelbar einen erheblichen Einfluss auf den Nahverkehr haben, sobald die kommunalen Behörden ein aktives Verkehrsmanagement einführen müssen, um ihren Anforderungen zu entsprechen.

Im Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik wurde als Ziel vorgeschlagen, die Zahl der jährlichen Verkehrstoten bis 2010 zu halbieren. 2003 hat die Kommission ein Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit[39] verabschiedet, das einen Beitrag zur Verringerung der Unfallopfer im städtischen Verkehr leisten wird. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören Anreize für die Straßennutzer zu sicherheitsbewussterem Verhalten, sicherheitstechnische Verbesserungen der Fahrzeuge (z.B. Fahrzeugfrontpartien, von denen geringere Verletzungsgefahr für Fußgänger und Radfahrer ausgeht) die Verbesserung der Straßeninfrastruktur und die Verbesserung der Sicherheit im gewerblichen Güter- und Personenverkehr. Alle Behörden, auch auf lokaler Ebene, werden ersucht, die europäische Straßenverkehrscharta zu unterstützen und sich zur Durchführung spezifischer Maßnahmen zu verpflichten, die propagiert und beaufsichtigt werden. Es werden spezifische Indikatoren für die Straßenverkehrssicherheit in städtischen Gebieten entwickelt werden, um die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen bewerten und die erreichten Fortschritte dokumentieren zu können.

Die Initiative eSafety[40] ergänzt das Europäische Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit durch Beschleunigung der Entwicklung, Einführung und Nutzung von Sicherheitssystemen mit modernster Informations- und Kommunikationstechnologie, um die Anzahl der Unfallopfer im Straßenverkehr zu verringern. Aktive Sicherheitssysteme, moderne Systeme zur Fahrerunterstützung sowie Verkehrsinformationen in Echtzeit verbessern die Möglichkeiten der Unfallverhütung und die Überlebenschancen von Unfallopfern. Eine Arbeitsgruppe zum Thema *eSafety* hat einen Bericht mit 28 Empfehlungen vorgelegt, und es wurde ein *eSafety*-Forum zu deren Weiterentwicklung und Umsetzung eingerichtet. Zusätzlich hat die Kommission im September 2003 eine Mitteilung über Informations- und Kommunikationstechnologien für sichere und intelligente Fahrzeuge vorgelegt, worin die von der Kommission zur Umsetzung dieser Empfehlungen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu treffenden Maßnahmen im Einzelnen dargestellt werden. Durch die *eSafety*-Initiative sollen alle wichtigen Akteure, die für den Erfolg des hochmodernen Systems von entscheidender Bedeutung sind, zur Beteiligung bewegt werden. Dazu gehören die Automobil- und die Telekommunikationsindustrie sowie Netzbetreiber und Diensteanbieter. Entsprechend kommt den Eigentümern und Betreibern der städtischen und kommunalen Verkehrsinfrastrukturen eine zentrale Rolle zu.

---

36 Richtlinien 98/69, 2001/1, 2002/80, 99/96, 2001/27, 97/24, 2002/51, 98/70.

37 Richtlinien 70/157, 92/97, 92/61, 97/24, 2001/43, 2000/14.

38 Richtlinie 96/96.

39 KOM(2003) 311 endg.

40 http://europa.eu.int/information_society/programmes/esafety/index_en.htm

41 KOM(2003) 542 endg.

2.2.3. Weitere notwendige Maßnahmen für flächendeckende Verwirklichung nachhaltigen Nahverkehrs

Viele negative Aspekte des städtischen Verkehrs werden durch Gemeinschaftsmaßnahmen umfassend angegangen. Die Anstrengungen zur Verbesserung der technischen Qualität von Kraftfahrzeugen und der Schaffung entsprechender Kaufanreize sind von zentraler Bedeutung und werden daher fortgesetzt.

Die bei diesen laufenden Initiativen erreichten Verbesserungen müssen den prognostizierten Verkehrsanstieg und die zunehmende Infrastrukturüberlastung in städtischen Gebieten kompensieren. Die Verkehrsleistung (Anzahl der zurückgelegten Kilometer) in städtischen Gebieten wird Schätzungen zufolge zwischen 1995 und 2030 um 40% ansteigen. Die Fahrzeugflotte nimmt in Europa jährlich um 3 Mio. Kfz zu und hat sich in den letzten dreißig Jahren verdreifacht. In den Beitritts- und Kandidatenländern wird eine erhebliche Zunahme der Nutzung von Kfz erwartet. Deshalb ist offensichtlich, dass neben den laufenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung weitere Maßnahmen notwendig sind, mit denen dem wachsenden Verkehrsvolumen begegnet werden kann. Die Motoren sind zwar heute umweltfreundlicher, aber allein die hohe Anzahl von Fahrzeugen führt in städtischen Gebieten zu starker Luftverschmutzung und trägt zu zahlreichen frühzeitigen Todesfällen bei. Verkehrsstaus verursachen auch mit umweltfreundlichen Fahrzeugen hohe wirtschaftliche Kosten. Im Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik wird die Feststellung getroffen: „Das Hauptproblem, das die zuständigen Behörden zu bewältigen haben werden, und zwar schneller als gedacht, ist die Bewältigung des Verkehrs und besonders des Stellenwerts des Pkw in den Ballungsgebieten. (…) die ungeteilte Vorherrschaft des Pkw [bleibt] aufgrund eines nicht vorhandenen integrierten Ansatzes bei der Städtebau- und Verkehrspolitik unangetastet.“

Deshalb wird vorgesehen, dass die Hauptstädte der Mitgliedstaaten sowie alle Städte und Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern einen Plan für nachhaltigen städtischen Verkehr erstellen, annehmen und durchführen sollten. Einige Mitgliedstaaten (z.B. Finnland, Frankreich, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich) haben zwar bereits mit der Umsetzung ähnlicher Initiativen begonnen, die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass nun eine Vorschrift auf EU-Ebene erlassen werden könnte. Diese Frage wird 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, unter anderem im Rahmen der oben genannten spezifischen Arbeitsgruppe von Sachverständigen und Betroffenen.

Der Plan für nachhaltigen städtischen Verkehr soll das gesamte städtische Gebiet abdecken, auf eine Beschränkung der negativen Auswirkungen des Verkehrs ausgerichtet sein, dem ansteigenden Verkehrsvolumen und der Infrastrukturüberlastung entgegenwirken und sich in regionale und nationale Pläne und Strategien eingliedern. Er würde alle Verkehrsarten erfassen und eine Verkehrsverlagerung auf den effizienteren öffentlichen Nahverkehr, das Fahrrad und das Gehen bewirken. Eines der grundlegenden Ziele des Plans würde darin bestehen, ein umwelteffizienteres Verkehrsystem zu schaffen, das allen Bürgern der Stadt dient, die ihrerseits mit ihrer täglichen Entscheidung für einen Verkehrsträger eine zentrale Rolle einnehmen. Ein wesentliches Element wäre die Verbindung zur Flächennutzung.

Spezifische Ziele, Lösungen und Maßnahmenpakete sollen nicht auf EU-Ebene vorgeschrieben, sondern unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und im Benehmen mit der Öffentlichkeit, Wirtschaftsakteuren und anderen wichtigen Betroffenen auf lokaler Ebene entschieden werden. Der Plan wäre mit den allgemeinen Plänen und Zielen der betreffenden Stadt in Bezug auf die ökologische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung verknüpft. Während die bedeutenden und weit reichenden Auswirkungen des städtischen Verkehrs und dessen gewichtige wirtschaftliche und soziale Implikationen die Entwicklung eines spezifischen und detaillierten Plans für nachhaltigen Nahverkehr erfordert, muss dieser Plan notwendigerweise eine zentrale Rolle in dem in Abschnitt 2.1.3 vorgeschlagenen allgemeinen Umweltmanagementplan spielen und damit vollständig kompatibel sein.

Die vorgeschlagene Anforderung könnte die Verpflichtung betreffen, einen derartigen Plan und die zugehörigen Verfahren zu verabschieden. Dies würde beispielsweise die Notwendigkeit einschließen, ein breites Spektrum möglicher Lösungen einzubeziehen (vgl. die Perspektive für nachhaltigen städtischen Verkehr in Anhang 2), Verkehr und Flächennutzungsplanung zu integrieren, (auf lokaler Ebene beschlossene) Ziele festzusetzen, Fortschritte zu dokumentieren und die Öffentlichkeit darüber zu informieren sowie die Bürger, Unternehmen und andere Betroffene anzuhören.

Diese Pläne würden die 500 größten Städte und Gemeinden in der EU 25 dabei unterstützen, die Vorgaben der Richtlinien zur Luftqualität und zur Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm zu erfüllen, und sie würden einen Beitrag zur Verwirklichung der in Kyoto vereinbarten Ziele leisten. Eine in Bern durchgeführte Studie kam zu dem Ergebnis, dass das Verkehrsmanagement der Stadtverwaltung über eine Verringerung der Schadstoffemissionen privater Pkw um mehr als 10% zu einer erheblichen Verringerung der Luftverschmutzung führen würde[42].

Die Pläne würden eine besonders wichtige Rolle bei der Wahrung bestehender Niveaus der Nutzung effizienter Verkehrsarten in den Beitrittsländern spielen. Dort werden öffentliche Verkehrsysteme von einem viel größeren Teil der Bevölkerung genutzt als in den Mitgliedstaaten; die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel geht jedoch mit der rasch zunehmenden Verbreitung privater Pkw zurück. So verringerte sich beispielsweise in Prag die Zahl der Nutzer öffentlicher Verkehrsmittel zwischen 1991 und 1999 und 30%.

[42] www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html

Zur Ergänzung und Unterstützung dieser lokalen Pläne werden gleichzeitig alle Mitgliedstaaten aufgefordert, eine klare Politik zur Förderung der Nachhaltigkeit des städtischen Verkehrs zu verfolgen und dabei durch Erhebung von Abgaben, Maut und Nutzungsgebühren den Grundsatz der Internalisierung externer Kosten anzuwenden. Im Interesse eines besseren Verständnisses der Auswirkungen von neuen Infrastrukturprojekten für den Stadtverkehr sollen nach deren Fertigstellung in den Mitgliedstaaten Bewertungen vorgenommen werden, um ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit des städtischen Verkehrssystems einschätzen zu können.

Die Rolle der Finanzierungsmechanismen der Gemeinschaft (z.B. im Rahmen der Kohäsionspolitik) wird in Abschnitt 3.1 erörtert. Bestehende Leitlinien für die Nutzung der Strukturfonds tragen dem Nachhaltigkeitsprinzip bereits Rechnung und sollten genau befolgt werden.

Daneben wird die Kommission die Weiterentwicklung verschiedener bereits bestehender Möglichkeiten der Förderung (s. Anhang 3), mit denen die Städte und Gemeinden bei der Verwirklichung dieser Pläne unterstützt werden, vorantreiben, z.B. die Entwicklung geeigneter Indikatoren und Orientierungen, die Förderung von Demonstrationsprojekten, den Austausch vorbildlicher Verfahren sowie Sensibilisierungsmaßnahmen.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Nachhaltiger städtischer Nahverkehr

Alle Hauptstädte und Städte und Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern sollten einen Plan für nachhaltigen städtischen Nahverkehr mit kurz-, mittel- und langfristigen Zielen entwickeln, beschließen, verwirklichen und regelmäßig überarbeiten. Nach Auffassung der Kommissionen könnte diesbezüglich eine Vorschrift auf EU-Ebene vorgesehen werden. Diese Frage wird 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein, unter anderem im Rahmen der oben genannten spezifischen Arbeitsgruppe von Sachverständigen und Betroffenen.

Alle Mitgliedstaaten werden angehalten,

– eine klare Rahmenpolitik für nachhaltigen städtischen Nahverkehr zu erarbeiten,

– die Auswirkungen neuer Infrastrukturvorhaben im städtischen Nahverkehr auf die Nachhaltigkeit des städtischen Verkehrssystems zu beurteilen,

– die Leitlinien für den Einsatz der Strukturfonds genau zu beachten.

Die Kommission erarbeitet derzeit in Sinne des Weißbuchs zur europäischen Verkehrspolitik einen Richtlinienvorschlag, der sich auf die öffentliche Beschaffung von Kraftfahrzeugen mit niedrigem Energieverbrauch und geringem Schadstoffausstoß konzentriert. Ziel dieser Initiative ist es, den Erwerb umweltfreundlicherer und effizienterer Fahrzeuge zu fördern; es geht aber nicht darum, neue Normen für die Fahrzeuge festzulegen oder in das bestehende Regelwerk steuerlicher Anreize einzugreifen.

Im Rahmen der Strategie für alternative Kraftstoffe wird die Kommission einen Aktionsplan zur Förderung der Marktentwicklung alternativer Kraftstoffe — insbesondere Erdgas und Wasserstoff — vorschlagen.

Die Kommission wird die Entwicklung und den Ausbau des Programms CIVITAS, städtischer Forschungsinitiativen sowie des Austauschs von Erfahrungen und vorbildlichen Verfahren vorantreiben.

Die Kommission wird die verkehrsspezifischen Kapazitäten der mehr als 250 lokalen und regionalen Energieagenturen und anderen europäischen Agenturen ausbauen, um die Verwirklichung nachhaltigen städtischen Nahverkehrs und die Förderung bewährter Verfahren zu unterstützen.

Die Kommission wird gestützt auf die von der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister in diesen Bereich geleistete Arbeit eine Reihe grundlegender Indikatoren für nachhaltigen städtischen Nahverkehr ermitteln.

Sie wird ihre Öffentlichkeitsmaßnahmen, z.B. den europäischen autofreien Tag und die Mobilitätswoche, fortsetzen. Die Notwendigkeit von Orientierungs- und Schulungsmaßnahmen zu Fragen des nachhaltigen städtischen Nahverkehrs und der Beitrag neuer Arbeitsmethoden wie Telearbeit wird geprüft werden.

2.3. Nachhaltiges Bauen

2.3.1. Warum ist nachhaltiges Bauen ein Themenschwerpunkt?

Gebäude und die bebaute Umwelt sind prägende Elemente der städtischen Umwelt. Sie verleihen einer Stadt ihren Charakter und bilden Wahrzeichen, die ein Gefühl der Vertrautheit und Identität schaffen und Städten und Gemeinden zu attraktiven Orten machen, an denen die Menschen gerne arbeiten und leben. Deshalb hat die bebaute Umwelt erheblichen Einfluss auf die Qualität der städtischen Umwelt, der weit über rein ästhetische Aspekte hinausgeht.

Auf Beheizung und Beleuchtung von Gebäuden entfallen der größte Einzelanteil des Energieverbrauchs von Gebäuden (42%, davon 70% für Heizung) und 35% der gesamten Treibhausgasemissionen. Die Hälfte der Materialien, die der Erdkruste entnommen werden, kommen im Sektor des Hoch- und Tiefbaus und der bebauten Umwelt zum Einsatz, der jährlich 450 Mio. t Bauschutt (mehr als ein Viertel der insgesamt produzierten Abfallmenge) produziert. In der Mitteilung der Kommission "Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling" [43] wird festgestellt, dass das Bau- und Abbruchabfallaufkommen ansteigt und die Zusammensetzung der Abfälle mit zunehmender Verschiedenartigkeit der beim Bau eingesetzten Werkstoffe immer komplexer wird. Dadurch werden die Möglichkeiten der Wiederverwendung und Verwertung dieser Abfälle (derzeitige Quote: 28%) eingeschränkt, woraus sich die Notwendigkeit von mehr Deponien und intensiverem Bergbau ergibt.

Europäer verbringen nahezu 90% ihres Lebens innerhalb von Gebäuden. Mängel der baulichen Auslegung haben erhebliche Auswirkungen auf die Gesundheit der Gebäudenutzer und können dazu führen, dass die Instandhaltung, Heizung und Kühlung von Gebäuden sehr aufwändig wird, wovon ältere Menschen und sozial schwächere Gruppen unverhältnismäßig stark betroffen sind. Schlecht konzipierte Bauwerke können kriminellem Verhalten Vorschub leisten. Durch Änderungen bei Konzeption, Bau, Renovierung und Abriss von Gebäuden kann die ökologische und ökonomische Effizienz von Städten und Gemeinden wie auch die Lebensqualität der Stadtbevölkerung potenziell erheblich verbessert werden (siehe auch die vorgeschlagene Zukunftsperspektive für nachhaltiges städtisches Bauen in Anhang 2).

Vorbildliche Verfahren für nachhaltiges Bauen — ein Beispiel

Im französischen Lille[44] hat der Stadtrat 2003 einen Wettbewerb zur Unterstützung von Bauvorhaben von hoher ökologischer, sozialer und ökonomischer Qualität organisiert. So zeichnet sich beispielsweise die neue Schulkantine in Lompret durch hohe Energieeffizienz, einen mindestens 20-prozentigen Anteil erneuerbarer Energieträger an der Energieversorgung sowie die Speicherung und Nutzung von Regenwasser aus. Die Baustoffe wurden auf Grund ihrer hohen ökologischen Qualität ausgewählt, um eine gute Innenraum-Luftqualität zu gewährleisten, die die Gesundheit der Schulkinder nicht beeinträchtigt. Das Bauvorhaben ist auf die Minimierung der kombinierten Bau- und Betriebskosten über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes (50-60 Jahre) ausgelegt. Parallel dazu organisiert Lille für die örtlichen Bauunternehmen in Zusammenarbeit mit deren Berufsorganisationen Schulungen für nachhaltiges Bauen, und dieses so stärker in der Praxis zu verankern und das entsprechende Angebot zu vergrößern. Dieser neue Ansatz wird im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft (MIEL21) konzipiert, finanziert und schrittweise ausgedehnt.

[43] KOM(2003) 301 endg.
[44] www.mairie-lille.fr

Das Know-how zum nachhaltigen Bauen besteht zwar, die meisten neuen Gebäude werden allerdings nicht nach diesen bewährten Verfahren gebaut. Und selbst wenn dies der Fall wäre, würde es wegen der geringen Geschwindigkeit, mit der bestehende Gebäude ersetzt werden (0,5-2% jährlich) lange dauern, bevor sich eine spürbare Wirkung einstellt. Wie bei der 3. Europäischen Ministerkonferenz für nachhaltiges Wohnen[45] betont wurde, muss die Nachhaltigkeit von Gebäuden auch durch entsprechende Nachrüstung verbessert werden, oder indem gewährleistet wird, dass Nachhaltigkeit bei Renovierungen ein zentrales Anliegen ist. Die Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Gebäude ist eine der kosteneffizientesten Methoden zur Erfüllung der in Kyoto zum Klimaschutz eingegangenen Verpflichtungen. Die nachträgliche Isolierung des älteren Gebäudebestands Europas könnte die CO_2-Emissionen aus Gebäuden und die entsprechenden Energiekosten um bis zu 42% senken[46]. Renovierungen sind komplexer als Neubauten, da verschiedene Gebäude unterschiedliche Lösungen erfordern, insbesondere bei geschützten Gebäuden; nachhaltiges Renovieren hat jedoch gegenüber Abriss und Neubau verschiedene ökologische Vorteile im Hinblick auf die Energiebilanz und den Erhalt von Material in der Bausubstanz. Außerdem trägt die Renovierung und Wiederherstellung historischer Gebäude und Gebiete zur Wahrung des kulturellen Erbes in lokalen Gemeinschaften und zu dem damit verbundenen Gefühl des Stolzes bei.

Nach der Erweiterung der EU werden bestehende Gebäude besonders ins Rampenlicht des Interesses geraten. Mehr als 40% der Einwohner größerer Städte in den Beitritts- und Kandidatenländern leben in großen, aus Fertigteilen in großer Stückzahl gebauten Wohnblöcken. In Bukarest erreicht diese Zahl 80%. Diese Wohnblöcke stellen auf Grund ihrer Dimension, der dringenden Notwendigkeit zur Verbesserung ihrer geringen Energieeffizienz, des schlechten Instandhaltungszustands und der damit verknüpften gesundheitlichen Fragen eine große Herausforderung dar. Die Datenbasis ist zwar noch unvollständig, vorläufigen Schätzungen zufolge muss jedoch ein Fünftel der Wohnungen leicht renoviert werden, drei Fünftel müssen grundlegend überholt und ein Fünftel muss vollständig neu gebaut werden. Auch die Wohnanlagen müssen neu strukturiert werden, um eine bessere Kombination von Wohnungen, wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen herzustellen und so nachhaltige Gemeinden an Stelle der derzeitigen einförmigen Nutzung, die mit langen Wegen verbunden ist, zu schaffen.

Das nachhaltige Bauen neuer Gebäude und Infrastrukturen und die nachhaltige Renovierung bestehender Gebäude kann ab der Mitte dieses Jahrhunderts erste größere Verbesserungen für die Umwelteffizienz unserer Städte und Gemeinden und die Lebensqualität ihrer Bürger bringen.

---

45 27./28. Juni 2002.

46 „The contribution of mineral wool and other thermal insulation materials to energy savings and climate protection in Europe", ECOFYS-Bericht für den Europäischen Verband der Isolationshersteller, 2003.

2.3.2. Derzeitige Gemeinschaftsinitiativen im Bereich des nachhaltigen Bauens

In der 1997 vorgelegten Mitteilung zur Wettbewerbsfähigkeit der Bauindustrie[47] wurden die Bedeutung und der Nutzen einer Einbeziehung ökologischer Aspekte in alle Bereiche des Bauens hervorgehoben. Die Arbeitsgruppe für nachhaltiges Bauen, an der Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Industrie beteiligt sind, hat 2001 einen umfassenden Bericht zum nachhaltigen Bauen in Europa[48] erstellt, der einen Vorschlag für ein Aktionsprogramm und eine Reihe zielgerichteter Empfehlungen enthielt.

Diese Arbeit hat zu der vor kurzem verabschiedeten Richtlinie über die Energieeffizienz von Gebäuden[49] beigetragen, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, nach einer gemeinsamen Methodik Mindeststandards für die Energieeffizienz von Gebäuden festzusetzen. Bestehende Gebäude mit einer Fläche von mehr als 1000 m², an denen größere Renovierungsarbeiten vorgenommen werden, müssen diese Mindestanforderungen ebenfalls erfüllen, und bei Bau, Verkauf oder Vermietung von Gebäuden muss ein Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz eines Gebäudes ausgestellt werden.

Entwicklung, Demonstration und Umsetzung von Techniken der Energiebedarfssteuerung sowie die Nutzung erneuerbarer Energiequellen sowohl in Einzelgebäuden als auch in Gebäudekomplexen und Siedlungen wie auch andere Aspekte des nachhaltigen Bauens (siehe Anhang 3) werden durch verschiedene Finanzierungsprogramme der Gemeinschaft gefördert.

Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie[50] über die Steigerung der Effizienz im Energieendverbrauch und bei Energiediensten angenommen, um die großräumige Entwicklung der Energieeffizienz zu fördern und die Anbieter von Energiediensten zu unterstützen, die nicht nur Energie verkaufen möchten, sondern auch bereit sind, ihren Kunden bei der Verbesserung ihrer Energieeffizienz und der Steuerung ihres Energiebedarfs zu helfen. Diese Richtlinie dürfte langfristig die Art, in der Energie vermarktet wird, grundlegend umwälzen und zu erheblichen Einsparungen beim Energieverbrauch führen.

Die Bauproduktenrichtlinie[51] erfasst sowohl Gesundheits- als auch Umweltaspekte; derzeit werden Normungsaufträge an das CEN in Bezug auf die Entwicklung harmonisierter Normen und Testmethoden für die Luftqualität in Innenräumen vorbereitet.

---

47 KOM(97) 539 endg.

48 europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm. Die Arbeit der Gruppe konzentrierte sich auf umweltfreundliche Baumaterialien, die Energieeffizienz von Gebäuden, Abfallmanagement bei Bau und Abriss sowie Berechnung der Lebenszykluskosten der bebauten Umwelt.

49 Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 65.

50 (KOM(2003)739)

51 Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. L 40 vom 11.2.1989, S. 15.

2.3.3. Weitere notwendige Maßnahmen für flächendeckende Verwirklichung nachhaltigen Bauens

Die meisten Gebäude werden noch nicht in nachhaltiger Weise gebaut oder renoviert, obwohl bewährte Techniken verfügbar sind. Das wichtigste Hindernis ist dabei mangelndes Interesse von Seiten der Bauherren und Käufer, die nachhaltiges Bauen fälschlicherweise als teuer empfinden und die langfristige Zuverlässigkeit und Effizienz der neuen Technologien bezweifeln. Die längerfristigen Vorteile nachhaltigen Bauens, wie z.B. niedrigere Instandhaltungs- und Betriebskosten, bessere Haltbarkeit und höherer Wiederverkaufswert, sind beim Kauf oder kurz danach nicht unmittelbar deutlich (die Betriebskosten eines Gebäudes können sich über die Spanne seiner Nutzungsdauer auf das Zehnfache der Baukosten summieren). Deshalb sind Maßnahmen notwendig, um die längerfristigen Vorteile hervor zu kehren, damit Käufer und Kreditinstitute zwischen herkömmlich und nachhaltig gebauten Gebäuden unterscheiden können.

Die Richtlinie über die Energieeffizienz von Gebäuden markiert einen wichtigen Schritt in Richtung einer stärkeren Gewichtung langfristiger ökologischer Effizienz. Dieses Konzept könnte schrittweise auf kleinere Gebäude ausgedehnt werden. Grundsätzlich sollte es allerdings so erweitert werden, das zentrale Elemente des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit, z.B. Luftqualität, Zugänglichkeit, Lärmpegel, Komfort, Umweltqualität der Werkstoffe und Lebenszykluskosten des Gebäudes, einbezogen werden. Außerdem sollte die Widerstandsfähigkeit des Gebäudes gegenüber den lokal gegebenen Umweltrisiken wie Überflutung, Sturm oder Erdbeben einbezogen werden.

Dies erfordert zunächst auf europäischer Ebene die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik für die Bewertung der Nachhaltigkeitsleistung von Gebäuden und Bauwerken sowie der Berechnung ihrer Lebenszykluskosten. Diese würde auf der bestehenden Methodik für die integrierte Energieeffizienz von Gebäuden und anderen laufenden Initiativen basieren und in Zusammenarbeit mit allen Betroffenen weiterentwickelt werden. Die Methodik sollte nicht nur auf bestehende Gebäude angewandt werden, sondern auch auf die Planung von Neubauten und größeren Renovierungen, um die Einbeziehung nachhaltiger Techniken schon bei der Konzeption zu fördern. Die bei Planung und Konzeption getroffenen Entscheidungen beeinflussen die Lebenszykluskosten, den Energieverbrauch, die Innenraumluftqualität sowie die Rezyklierfähigkeit und Wiederverwendung der beim Abriss anfallenden Abfälle.

Die von den Mitgliedstaaten in sachgerechter Weise angepasste und angenommene gemeinsame Methodik und die resultierenden Bewertungen und Berechnungen der Lebenszykluskosten sollten sodann in Verbindung mit einer Reihe von Anreizen zur Förderung vorbildlicher Verfahren genutzt werden. So könnte beispielsweise ein hohes Nachhaltigkeitsniveau zu einer geringeren Besteuerung; Versicherungsgesellschaften und Kreditinstitute könnten günstigere Angebote vorschlagen. . Die Demonstration der geringeren Lebenszykluskosten dürfte Gebäude für Verkäufer und Finanzinstitute attraktiver machen. Die Kommission wird nach der festen Etablierung der geeigneten Methodik zur Ergänzung der Richtlinie 2002/91 weitere Anforderungen an die Umweltfreundlichkeit vorschlagen, die nicht den Energiesektor betreffen.

Gleichzeitig müssen verschiedene andere Maßnahmen zur flächendeckenden Einführung nachhaltiger Techniken getroffen werden. Einige Mitgliedstaaten haben ein Programm für nachhaltiges Bauen mit entsprechenden Aktionsprogrammen angenommen, und diese positiven Initiativen sollten ausgedehnt und systematisch umgesetzt werden. In ähnlicher Weise müssen auch die lokalen Behörden das nachhaltige Bauen fördern. Nachhaltigkeit muss in die nationalen Bauverordnungen, –vorschriften und –normen einbezogen werden, wobei keine spezifischen Techniken oder Lösungen vorgeschrieben werden sollten, sondern möglichst ein effizienzorientiertes Konzept angewandt werden sollte. Die Mitgliedstaaten und die kommunalen Behörden müssen auch entsprechend den Empfehlungen der 3. Europäischen Ministerkonferenz bei den Anforderungen im Rahmen ihrer eigenen Beschaffungen und beim Einsatz öffentlicher Mittel für Gebäude oder andere Baumaßnahmen ein Beispiel geben.

Die Notwendigkeit, Architekten und Bauingenieuren Weiterbildungsmaßnahmen in Bezug auf nachhaltige Baumethoden und –techniken anzubieten, wurde ebenso als Priorität hervorgehoben wie die Notwendigkeit neuer Arbeitsweisen der Gewerke, um überkommene Hindernisse bei der baulichen Auslegung, der Zusammenarbeit und der institutionellen Organisation, die der Einführung nachhaltigen Bauens entgegenstehen, zu überwinden. Auch terminologische Unterschiede können ein Hindernis darstellen. Die Kommission wird daher die Möglichkeiten der Bereitstellung entsprechender Weiterbildungs- und Orientierungsmaßnahmen prüfen.

Demonstrationsprojekte sollten weiterhin durch die Forschungsprogramme der Gemeinschaft gefördert werden, wobei der Schwerpunkt auf „normale“ Bau- und Renovierungsvorhaben sowie auf gängige Wohnhäuser, Schulen, Krankenhäuser und Bürogebäude zu legen ist. Daneben sind Forschungsarbeiten notwendig, um das Erlangen von Praxis bei der Entwicklung nachhaltiger Methoden und Techniken für den Bau bestimmter Infrastrukturen wie Straßen und Versorgungsnetze zu fördern.

Im Rahmen der thematische Strategie für die Vermeidung und Verwertung von Abfällen wird die Kommission mögliche Maßnahmen zur Verringerung der steigenden Mengen von Bauschutt untersuchen.

Zur Orientierung von Architekten, Bauunternehmen und ihrer Kunden bei der Wahl der Baustoffe bedarf es einer besseren und systematischeren Information über die Umwelteigenschaften von Baustoffen, und die Kommission wird die ökologische Kennzeichnung von Baustoffen im Rahmen der Umweltzertifizierung von Produkten und/oder ggf. des Ökolabels der EU weiterentwickeln. Die Kommission wird als Orientierungshilfe für die Verbraucher bei Entscheidungen in Bezug auf Gebäude und zugehörige Dienstleistungen ein entsprechendes EU-Ökolabel und/oder eine harmonisierte Zertifizierung von Umweltprodukten vorschlagen, worin sich die gemeinsame Methodik für die Bewertung der Nachhaltigkeit niederschlägt. Daneben werden weitere Sensibilisierungsmaßnahmen, z.B. die Vergabe von Architekturpreisen für Nachhaltigkeit, geprüft.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Nachhaltiges Bauen

Die Kommission wird eine gemeinsame Methodik für die Bewertung der Gesamtnachhaltigkeit von Gebäuden und der bebauten Umwelt sowie Indikatoren für die Lebenszykluskosten entwickeln. Diese Methodik wird auch auf die Planung von Neubauten und umfangreichen Renovierungen anwendbar sein. Alle Mitgliedstaaten werden angehalten, diese Methodik anzupassen und im Interesse einer Förderung vorbildlicher Verfahren zu übernehmen. Die Kommission wird daraufhin weitere, über den Energiesektor hinausgehende Effizienzanforderungen zur Ergänzung der Richtlinie 2002/91 über die Energieeffizienz von Gebäuden vorschlagen, wobei der Methodik dieser Richtlinie Rechnung getragen wird.

Wie in der Richtlinie 2002/91 angegeben, wird die Kommission mit Unterstützung des durch diese Richtlinie eingesetzten Ausschusses Möglichkeiten zur Förderung der Nachhaltigkeit bei der Renovierung kleinere Gebäude und allgemeine Anreize für Energieeffizienz prüfen.

Alle Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ein nationales Programm für nachhaltiges Bauen zu entwickeln und durchzuführen sowie unter Verwendung harmonisierter europäischer Normen und des Eurocode hohe Effizienzanforderungen festzusetzen. In ähnlicher Weise werden auch die kommunalen Behörden zur Förderung nachhaltigen Bauens angehalten.

Alle Mitgliedstaaten, Kommunalbehörden und an öffentlicher Beschaffung beteiligten Stellen werden angehalten, bei der Ausschreibung von Bauleistungen und bei der Verwendung von Mitteln der öffentlichen Hand für Gebäude und Bauleistungen Anforderungen an die Nachhaltigkeit zu stellen. Sie werden ersucht, steuerliche Anreize für nachhaltigere Gebäude zu entwickeln.

Die Kommission wird untersuchen, welche Möglichkeiten für Ausbildung, Orientierung, Erfahrungsaustausch sowie für weitere Forschungsarbeiten auf dem Gebiet des nachhaltigen Bauens bestehen.

Sie wird im Rahmen der thematischen Strategie zur Abfallvermeidung und -verwertung mögliche Maßnahmen zur Verringerung der zunehmenden Mengen von Bauschutt prüfen.

Die Kommission wird die Umweltzertifizierung von Baustoffen (oder die Vergabe des EU-Ökolabels) weiterentwickeln und ein EU-Ökolabel und/oder eine harmonisierte Umweltzertifizierung für Gebäude und/oder Bauleistungen vorschlagen.

2.4. Nachhaltige Stadtgestaltung

Das Konzept der nachhaltigen Stadtgestaltung bezieht sich auf das Muster und die Art der Flächennutzung im städtischen Raum.

2.4.1. Warum ist nachhaltige Stadtgestaltung ein Themenschwerpunkt?

Die Flächennutzung in einem städtischen Gebiet ist von grundlegender Bedeutung für den Charakter und die Umwelteffizienz einer Stadt sowie für die Lebensqualität, die sie ihren Bewohnern bietet. Flächennutzungsentscheidungen müssen so getroffen werden, dass sie die Identität, das kulturelle Erbe, das historische Straßenmuster, die Grünflächen und die Biodiversität einer Stadt schützen. Fehlentscheidungen bei der Flächennutzung haben Stadtgebiete hervorgebracht, die als unattraktive Wohnorte empfunden werden, und sie haben zu Siedlungsmustern geführt, die nicht nachhaltig sind.

Die Zersiedelung der Landschaft ist eines der dringendsten Problem der Stadtgestaltung. Städte und Gemeinden dehnen sich rascher in ländliche Gebiete aus, als ihre Bevölkerung ansteigt (in den letzten zwanzig Jahren stieg der Flächenbedarf und 20%, während die Bevölkerung im gleichen Zeitraum nur um 6% anstieg). Grünflächen (wertvolle landwirtschaftlich genutzte und naturbelassene Gebiete) werden durch Wohn- und Industriegebieten geringer Bebauungsdichte ersetzt. Die Zersiedelung steigert das Verkehrsaufkommen und die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr, was wiederum zu Verkehrsstaus sowie zu erhöhtem Energieverbrauch und Schadstoffausstoß führt. Diese Probleme stellen sich in besonderem Maße in dünn besiedelten Wohngebieten, an denen die Zentren der täglichen Beschäftigungen (Arbeit, Freizeit, Einkaufen) räumlich weit voneinander getrennt sind. In Gebieten mit einer Besiedlungsdichte von weniger als 40-60 Personen pro Hektar (s. Abb. 2) steigt der motorisierten Individualverkehr stark an.

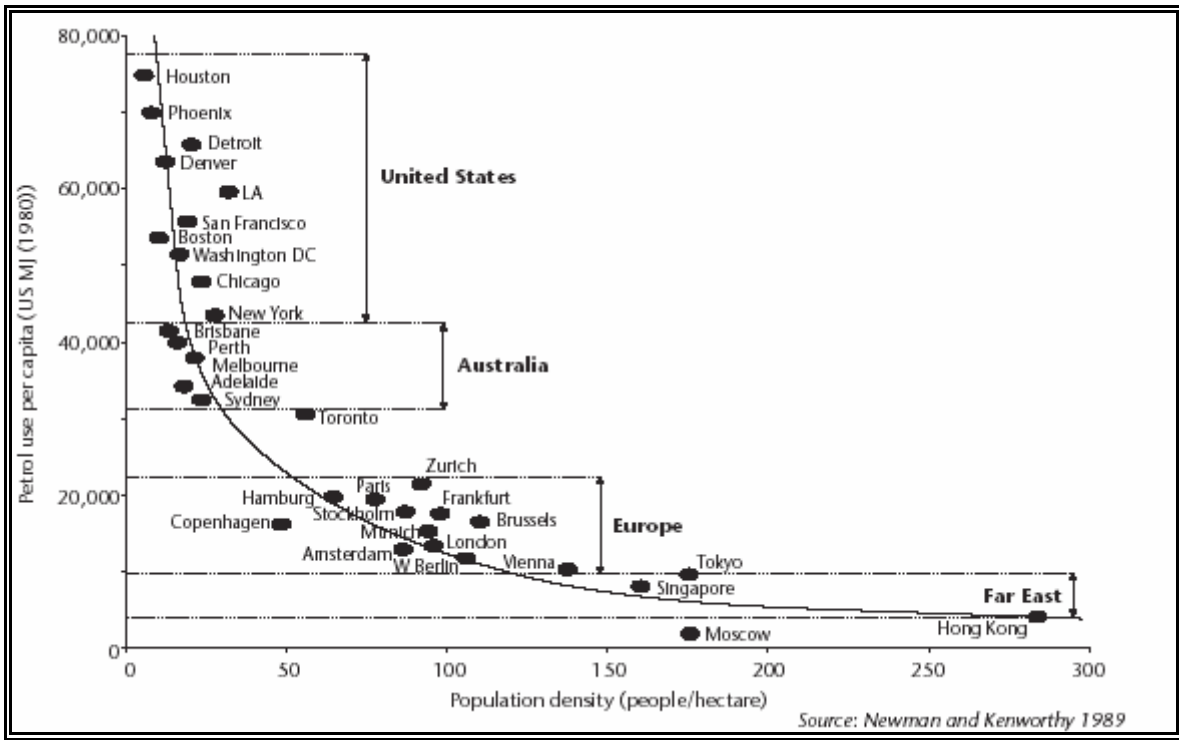


Abbildung 2: Abnehmender Individualverkehr bei zunehmender Bebauungsdichte[52]

Im Gegensatz zur Situation in den derzeitigen Mitgliedstaaten findet in manchen Städten und Gemeinden der Beitritts- und Kandidatenländer eine Abwanderung aus den Städten auf das Land statt. Das allein erklärt allerdings nicht die Geschwindigkeit, mit der die betreffenden städtischen Gebiete sich ausdehnen. Die Zersiedelung der Landschaft ist in diesen Ländern ein großes Problem, das durch Änderungen der Flächennutzungsplanung und durch große Einkaufszentren und Wirtschaftsprojekte außerhalb der Städte noch verschärft wird. In den betreffenden Städten befinden sich teilweise bis zu 30% der Einzelhandelsflächen in solchen Einkaufszentren; dieser Anteil ist weitaus höher als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Durch die Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten auf Gebiete außerhalb der städtischen Verwaltungsbezirke wird auch das Steueraufkommen verringert, was die Fähigkeit zu Investitionen in die Zukunft beeinträchtigt.

Während Städte und Gemeinden sich ausdehnen, fallen vielerorts ungenutzte, verlassene Gebiete („Industriebrachen“) an, und viele Gebäude stehen leer. In Städten, in denen wohlhabendere Bürger diese unattraktiveren Gebiete verlassen, können soziale Brennpunkte entstehen. Auch diese Probleme stellen sich in den Beitritts- und Kandidatenländern in stärkerem Maße als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Aufgegebenes Land und leer stehende Gebäude müssen wieder einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden, um die Notwendigkeit von Neuerschließungen außerhalb des Stadtgebiets zu verringern. Die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kosten von brachliegendem Land und leer stehenden Gebäuden in Ballungsräumen sind sehr hoch.

Die örtliche Lage von Infrastrukturen ist ein weiterer zentraler Punkt der Flächennutzung. Städte stehen untereinander im Wettbewerb um Investitionen, und sie bieten Anreize wie die Bereitstellung neu zu erschließender Flächen, wo die Baukosten für neue Wirtschaftsprojekte geringer sind. Wenn für neue Beschäftigungs-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten stadtferne, z.B. an Autobahnanschlüssen gelegene Standorte gewählt werden, so untergräbt dies die Lebensfähigkeit der Stadt als Wirtschaftsraum, leistet dem motorisierten Individualverkehr Vorschub und führt dazu, dass die nicht motorisierten Bürger keinen Zugang zu diesen Beschäftigungsmöglichkeiten und Dienstleistungen haben. Falls die Ansiedlung von Industriebetrieben überwiegend in ärmeren Stadtgebieten erfolgt, stellt sich auch die Frage der sozialen Gerechtigkeit.

In früheren Strategiepapieren (siehe Anhang 1) wurde die Notwendigkeit zur dichten und kompakten Bebauung von städtischen Gebieten und zu deren vielseitiger Nutzung betont, um diese Probleme möglichst gering zu halten. Davon abweichende Konzepte, z.B. strenge funktionale Trennungen in der städtischen Flächennutzung, wie sie in Städten der Beitritts- und Kandidatenländer verwirklicht wurden, erhöhen das Verkehrsaufkommen. Die betroffenen Gebiete müssen umstrukturiert oder „nachgerüstet“ werden, um nachhaltiger zu werden. Große Wohnsiedlungen außerhalb der Stadt, die nicht über grundlegende Dienste verfügen, müssen in nachhaltige Gemeinden umgewandelt werden.

---

[52] Newman PW und Kenworthy JR, 1989. Gasoline Consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey. Journal of American Planning Association, 55(1), S. 24-37. Wiedergabe mit Genehmigung der Autoren.

Vorbildliche Verfahren in der nachhaltigen Stadtgestaltung — ein Beispiel

Nach dem Zweiten Weltkrieg musste der Wohnungsbestand in Warschau angesichts einer rasch wachsenden Bevölkerung möglichst schnell wieder aufgebaut werden. Die Wohnsiedlung Natolin Wyzyny[53] ist ein Beispiel für die damals gebauten Wohnanlagen. Kennzeichnend für diese Siedlung sind hohe, mehrstöckige Gebäude, eine eintönige Raumstruktur und große Freiflächen. Privatisierung und Modernisierung der Siedlung begannen 1994. Im Zuge der Umbauten wurden die Gebäudefassaden isoliert, die Heizungs- und Sanitärsysteme modernisiert und Zähler für die Messung des individuellen Verbrauchs installiert. Für die Fassadenisolierung wurden staatliche Beihilfen in Höhe von 920 000 ECU gewährt. 1998 waren ca. 60% der Wohnungen privatisiert und 90% des Gebäudebestands renoviert oder wieder aufgebaut. Daneben wurden die Nutzungsmuster der Gebäude geändert, um zu einer vielfältigen Nutzung zu gelangen und an Stelle der zuvor einförmigen Wohnblocks, die praktisch kein Dienstleistungsangebot für die Bewohner vorsahen, nachhaltige Viertel zu schaffen. So wurden zahlreiche neue Geschäfte und Büroräume geschaffen. Durch die Modernisierung entstand eine nachhaltigere Gemeinde, die ein angenehmer Wohnort ist und sich durch hohe Energieeffizienz auszeichnet.

Durch die zunehmende Mobilität entstehen neue Muster der städtischen Entwicklung, wobei eine Stadt mehrere „Zentren“ haben kann, die unterschiedliche Funktionen (Einkaufen, Büroräume, Freizeit) erfüllen oder miteinander im Wettbewerb stehen. Es entstehen auch zunehmend Verbindungen zwischen benachbarten Städten, die zur Herausbildung von Stadtnetzen führen. Eine der Herausforderungen der Stadtgestaltung liegt darin, auf diese neuen Muster so zu reagieren, dass deren negative Folgen, z.B. übermäßiger Individualverkehr und Zersiedelung der Landschaft, verhindert werden (s. die in Anhang 2 vorgeschlagene Perspektive für nachhaltige Stadtgestaltung); daneben muss die notwendige Zusammenarbeit zwischen benachbarten Behörden weiterentwickelt werden.

Grünflächen in Städten und Gemeinden haben erheblichen Einfluss auf die Lebensqualität der Bürger. Diese Flächen bieten Raum für Freizeitsport, soziale Begegnung, Entspannung, Ruhe und Erholung. Grünflächen, Parks und Waldgebiete, deren Nutzung gut organisiert ist, können zu beliebten und herausragenden Aspekten eines städtischen Gebietes werden. Daher sollten sie geschützt werden, indem die Möglichkeiten der Schaffung neuer Grünflächen oder anderer öffentlicher Räume durch die Wiederverwendung ungenutzter Gebiete geprüft werden. Grünflächen sind auch für die biologische Vielfalt von Bedeutung. Die Stadtgestaltung sollte wichtige Lebensräume vor der Urbanisierung schützen und die biologische Vielfalt durch Einbeziehung in das Stadtgefüge fördern. Stadtbewohnern den Kontakt mit der Natur zu ermöglichen ist eine gute Methode, um sie für weitere ökologische Zusammenhänge zu sensibilisieren.

Zusätzlich zu diesen Fragen wird die Flächennutzung in allen europäischen Städten und Gemeinden im Zuge des demographischen und ökologischen Wandels zunehmend an Bedeutung gewinnen. Die Lebenserwartung der Europäer steigt, ebenso wie die Nachfrage nach Einzelwohnungen für alleinstehende Bewohner. Obwohl die Gesamtbevölkerung beispielsweise in Italien, Griechenland, Spanien und Portugal zurückgeht, steigt die Anzahl der Haushalte rasch an. Dieser Bedarf muss in nachhaltiger Weise gesteuert und gedeckt werden. Die Ausdehnung von Städten und Gemeinden muss methodisch erfolgen und sich in eine langfristige Gesamtstrategie eingliedern, die die Umweltauswirkungen ermittelt und minimiert; sie darauf kein planloser Prozess sein, der die Zersiedelung der Landschaft nach sich zieht. Der Klimawandel kann dazu führen, dass derzeit geplante Neuerschließungen beispielsweise wegen höherer Überflutungsrisiken hinfällig werden.

[53] http://www.ursynow.pl

Vorbildliche Verfahren in der nachhaltigen Stadtgestaltung — weiteres Beispiel

Im spanischen Vitoria-Gasteiz wurde eine systematische Politik vielfältiger Flächennutzung, hoher Bebauungsdichte entlang der Achsen des öffentlichen Verkehrs, der Sanierung historischer Viertel und der Dezentralisierung sozialer Dienste, des ausgewogenen Zugangs zu Grünflächen sowie der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, von Radwegen und Fußgängerzonen verfolgt, die durch andere Grundsätze nachhaltiger Stadtgestaltung und -entwicklung wie z. B. Investitionen in Sozialprogramme ergänzt wurde. So gelang es der Stadt, eine kompakte und qualitativ hochwertige städtische Umwelt mit einem grünen Hinterland zu erhalten und zu entwickeln, obwohl sich die Einwohnerzahl seit 1950 nahezu vervierfacht hat.

Die Stadtzentren müssen attraktive Wohnorte sein, sonst werden die Bürger ungeachtet der ökologischen Argumente für Städte hoher Dichte weiterhin in die Vorstädte und auf das Umland ziehen. In der Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ aus dem Jahr 1999 und dem 2001 vorgelegten Bericht der Sachverständigengruppe für Städtische Umwelt “Towards more sustainable urban land use“ (s. Anhang 1) wird jeweils unter Verweis auf die oben erläuterten Gründe die Bedeutung der Flächennutzung bei der Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Umwelt hervorgehoben. Die Flächennutzung spielt auch für die Nachhaltigkeit der bebauten Umwelt eine wichtige Rolle, beispielsweise in Bezug auf die zur Nutzung der Sonnenenergie optimale Ausrichtung von Gebäuden. Die nachhaltige Stadtgestaltung wird daher ein wesentliches Element der thematischen Strategie für die städtische Umwelt sein.

2.4.2. Aktuelle Gemeinschaftsinitiativen für nachhaltige Stadtgestaltung

Das 1999 vom Ausschuss für Raumentwicklung vorgelegte Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)[54] wurde von allen Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis übernommen. Darin werden Ziele und Richtlinien für eine ausgewogene und nachhaltige Raumentwicklung festgelegt, wobei sich ein Drittel der 60 vereinbarten strategischen Optionen direkt mit der Frage befasst, wie die räumliche Ausdehnung von Städten und Gemeinden gesteuert werden kann. Davon ausgehend koordiniert und realisiert das Beobachtungsnetz für die Europäische Raumordnung die Forschung im Bereich der Raumordnungsplanung und erstellt einen Rahmen für die Erfassung und Analyse relevanter raumbezogener Daten.

Mehrere Richtlinien haben die städtische Flächennutzung beeinflusst, insbesondere die Richtlinien über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)[55] und über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme[56] sowie die Wasserrahmenrichtlinie[57]. Nach Artikel 12 der Richtlinie zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen[58] („Seveso II“) haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungen ist in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen von Aarhus ein wichtiges Element dieser Verfahren.

---

54 engl. “ESDP” — *European Spatial Development Perspective* - Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union (1999) ISBN 92-828-7658-6).

55 Richtlinie 85/337/EWG, geändert durch Richtlinie 97/11/EG.

56 Richtlinie 2001/42/EG.

57 Richtlinie 2000/60/EG.

58 Richtlinie 96/82/EG.

Die Kommission bereitet derzeit einen Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie vor, mit der eine Strategie und ein rechtlicher Rahmen für die Einrichtung und den Betrieb einer Infrastruktur für raumbezogene Informationen in Europa (INSPIRE)[59] geschaffen werden soll. Durch diese Struktur werden harmonisierte und qualitativ hochwertige raumbezogene (geografische) Daten für die Konzeption, Umsetzung, Beobachtung und Evaluierung gemeinschafts-politischer Initiativen bereitgestellt, die es auch den Bürgern ermöglichen, sich über zahlreiche Sektoren auf lokaler, regional, nationaler und internationaler Ebene zu informieren. Umfang und Qualität der raumbezogenen Daten, die den Entscheidungsträgern in der Stadtgestaltung und der Flächennutzungsplanung zur Verfügung stehen, werden dadurch erheblich verbessert.

In den Verordnungen und den Leitlinien für den Zeitraum 2000 bis 2006[60] für die Strukturfonds wird die Notwendigkeit nachhaltiger Konzepte für die städtische Flächennutzung hervorgehoben, wobei festgestellt wird, dass die „Sanierung von aufgegebenem Gelände (Industriebrache) (…) Vorrang vor Baumaßnahmen auf der grünen Wiese haben“ sollte. Im Rahmen des Programms URBAN II wird für „gemischte Nutzung von städtischen Gebieten und umweltfreundliche Neuerschließung von Industriebrachen in Verbindung mit weniger Baumaßnahmen auf der grünen Wiese sowie der Reduzierung der Zersiedlungsprozesse“ plädiert. Zu den förderungswürdigen Maßnahmen gehören u.a. „Sanierung von aufgegebenen Standorten und kontaminiertem Land, Sanierung von öffentlichen Flächen, einschließlich von Grünflächen, Modernisierung von Gebäuden, damit dort wirtschaftliche und soziale Aktivitäten in nachhaltiger und umweltfreundlicher Art und Weise untergebracht werden können“. INTERREG bietet ähnliche Möglichkeiten.

Im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen[61] werden die Bedingungen dargelegt, unter denen Finanzhilfen, die Unternehmen zur Sanierung verschmutzter Industriestandorte gewährt werden, als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden können. Nach Abschnitt E.1.8. dieses Gemeinschaftsrahmens gilt das Verursacherprinzip; Beihilfen für die Sanierung eines verschmutzten Standorts können also nur gewährt werden, wenn der Verursacher nicht ermittelt oder nicht zum Tragen der Kosten herangezogen werden kann. Die Kommission hat vor kurzem in ihrer Entscheidung zur staatlichen Beihilfe des Vereinigten Königreichs N 385/2002, “Hilfen für die Grundstücksanierung” die Auffassung vertreten, dass neben den im Gemeinschaftsrahmen beschriebenen Maßnahmen auch Beihilfen zur erneuten Nutzung von Industriebrachen in der Regel als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden können.

Die Kommission unterstützt verschiedene Forschungsprojekte zur Neubelebung von Stadtzentren und -vierteln, zur Sanierung und erneuten Nutzung kontaminierter Standorte und Industriebrachen, zur Nachrüstung von Stadtgebieten (z.B. großen Wohnsiedlungen) mit nachhaltigkeitsfördernden Technologien sowie über Möglichkeiten zur Eingrenzung der Zersiedelung der Landschaft, insbesondere durch die Integration der Flächennutzungs- und Verkehrsplanung (siehe Anhang 3).

---

59 www.ec-gis.org/inspire.

60 Mitteilung der Kommission über die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds. Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006, ABl. C 267 vom 22.9.1999, S. 12.

61 ABl. C 37 vom 3.2.2001, S. 3.

Im Rahmen der thematischen Strategie für den Schutz des Bodens[62] hat die Kommission die Oberflächenversiegelung als eine von acht großen Bedrohungen für den Boden in Europa ermittelt. Das Europäische Fachzentrum für terrestrische Umwelt erarbeitet derzeit eine Reihe von Indikatoren, mit deren Hilfe der Oberflächenversiegelung entgegengewirkt werden kann.

Die Kommission erstellt derzeit eine Mitteilung über Umweltrisiken[63], die sich unter anderem auf die Notwendigkeit einer Kartierung in Bezug auf natürliche und anthropogene Umweltrisiken wie beispielsweise Überflutungen konzentriert. Dies wird es den mit der Städteplanung befassten Entscheidungsträgern erleichtern, solchen Risiken bei der Planung systematischer Rechnung zu tragen.

Die 2001 vorgelegte Mitteilung über den Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Bereich der Naturressourcen[64] sah unter anderem eine Reihe spezifischer Maßnahmen für städtische Gebiete vor, insbesondere zur Nutzung von Naturflächen, Industriebrachen und kontaminierten Gebieten. Die Kommission wird dem Rat und dem Parlament 2004 über die Fortschritte bei der Umsetzung des Plans Bericht erstatten und dabei die relativen Prioritäten der verschiednen Maßnahmen erläutern. Die für Städte relevanten Gesichtspunkte werden in diesem Bericht umfassende Berücksichtigung finden.

2.4.3. In Zukunft notwendige Maßnahmen für flächendeckende Verwirklichung nachhaltiger Stadtgestaltung

In jedem Dokument zur Gemeinschaftspolitik in Bezug auf die städtische Umwelt (siehe Anhang 1) wurde für das bevorzugte Zukunftsszenario dicht bebauter multifunktionaler Siedlungen unter erneuter Nutzung von Industriebrachen und leer stehenden Immobilien sowie für eine geplante Ausdehnung städtischer Gebiete an Stelle willkürlicher Zersiedelung der Landschaft plädiert. Die Strategie wird diese Vision als geltende Grundlage für die europäischen Städte übernehmen, wobei berücksichtigt wird, dass die Bevölkerungsdichte nur bis zu einer gewissen Grenze annehmbar ist (in einigen städtischen Gebieten wird die Umweltqualität durch Übervölkerung beeinträchtigt), und dass die Neuausrichtung von Gebieten auf vielfältige Nutzung einfacher ist als die Umkehr der Zersiedelung oder die Steigerung der Flächennutzungsdichte. Diese Perspektive wird weiterentwickelt, um derzeitige Trends in Städten und Gemeinden (multiple Zentren) und die regionale Dimension (konzentrierte Dezentralisierung) widerzuspiegeln.

---

62 KOM(2002) 179 endg.

63 www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated_strategy_en.htm.

64 KOM(2001) 132 endg.

Es ist nicht Aufgabe der Gemeinschaft, ein Standardsystem für Flächennutzungsentscheidungen festzulegen oder das „ideale Siedlungsmuster“ vorzugeben, da jede Stadt und Gemeinde einzigartig ist und die zur Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Umwelt notwendigen Lösungen fallspezifisch sind. Gleichwohl steht fest, dass einige Ansätze nicht nachhaltig sind, und die Strategie wird darauf ausgerichtet sein, diese zu unterbinden und nachhaltigere Alternativen zu fördern. Die in Bezug auf nachhaltige Städtepolitik vorgeschlagenen Ausnahmen (Abschnitt 2.1.3) werden hierzu beitragen. Die Kommission wird auch die Möglichkeit der Entwicklung von Leitlinien zu spezifischen Fragen prüfen, die sich positiv auf die Alltagspraxis auswirken könnten. Dies könnte beispielsweise Leitlinien für die Standortwahl und die Bebauungsdichte von Neuerschließungen, die Integration von Grünflächen, die Nachrüstung städtischer Gebiete zur Verbesserung ihrer Nachhaltigkeit oder die Kontinuität des städtischen Gefüges (Verknüpfung alter und neuer Baugebiete) betreffen.

Die Zersiedelung der Landschaft ist ein vorrangig zu lösendes Problem der europäischen Städte und Gemeinden, und in diesem Zusammenhang ist es zweifellos sinnvoll, ungenutztes Gelände und Industriebrachen in den Stadtzentren neuen Verwendungen zuzuführen. Einige Stadtverwaltungen haben Konzepte entwickelt, mit denen es gelungen ist, die Zersiedelung zu bremsen und die Flächennutzungsdichte zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass mit ihren Systemen zur Flächennutzungsplanung die angestrebten Ziele erreicht werden. Es müssen Anreize zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung geschaffen werden, indem beispielsweise Neuerschließungen auf der grünen Wiese unattraktiv gemacht werden. Politische Konzepte für städtische Gebiete müssen mit den regionalen und nationalen Strategien verknüpft werden, um deren Schlüssigkeit zu gewährleisten und zu verhindern, dass lokale Initiativen untergraben werden.

Forschung, Erfahrungsaustausch und Förderung bewährter Verfahren bei der Stadtgestaltung sind von besonderer Bedeutung, und die Kommission wird Möglichkeiten zur Intensivierung entsprechender Maßnahmen prüfen.

Im Rahmen der Bodenschutzstrategie werden die für diesen Themenschwerpunkt relevanten Fragen wie die Oberflächenversiegelung erörtert und eventuell zusätzliche Maßnahmen zur Beschränkung dieses Phänomens vorgeschlagen. Die Wiederbebauung von Industriebrachen und die Begrenzung der Landschaftszersiedelung sind gemeinsame Ziele beider Strategien.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Nachhaltige Stadtgestaltung

Alle Mitgliedstaaten werden angehalten,

– zu gewährleisten, dass ihre Planungssysteme für die Flächennutzung zu nachhaltigen Besiedlungsmustern führen und Umweltrisiken Rechnung tragen, und dies zu überprüfen und zu fördern;

– Anreize dafür zu schaffen, dass der erneuten Nutzung von brachliegenden Flächen Vorzug vor Neuerschließungen „auf der grünen Wiese“ gegeben wird, ehrgeizige Ziele für diese erneute Nutzung festzusetzen und die Wiederverwendung leer stehender Gebäude in städtischen Gebieten zu fördern;

– Mindestbesiedelungsdichten bei der Flächennutzung festzulegen, um eine höhere Bebauungsdichte zu unterstützen und der Landschaftszersiedelung entgegen zu wirken;

– die Folgen des Klimawandels für ihre Städte einzuschätzen, um nicht sachgerechten Entwicklungen vorzubeugen, und damit Anpassungen an neue klimatische Bedingungen in die Flächennutzungsplanung einbezogen werden können.

Die Kommission wird Leitlinien für eine auf hohe Bebauungsdichte und vielfältige Nutzung ausgerichtete Flächennutzungsplanung vorlegen und Begriffsbestimmungen für „Industriebrache“ und „unerschlossenes Land“ vorschlagen. Die Kommission wird die Möglichkeit der Entwicklung weiterer Leitlinien für spezifische Fragen der Stadtgestaltung prüfen.

Die Kommission wird untersuchen, welche Möglichkeiten für Ausbildung, Erfahrungsaustausch und weitere Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtgestaltung bestehen.

Die Europäische Umweltagentur (EUA) wird die Flächennutzung und Änderungen derselben als vorrangige grundlegende Information für die Zukunft weiterhin beobachten. Über die Zersiedelung der Landschaft und die Flächennutzung wird die EUA Sonderberichte vorlegen.

3. ENTWICKLUNG EINES STÄRKER INTEGRIERTEN KONZEPTS

Eine der größten Herausforderungen bei der Verbesserung der städtischen Umwelt liegt in der Verschiedenartigkeit der ökologischen Fragen und der auf die Umwelt und die Lebensqualität in städtischen Gebieten einwirkenden Einflüsse, Akteure und Faktoren sowie in der Uneinheitlichkeit der bislang verfolgten Konzepte. Eine Integration ist in verschiedener Hinsicht notwendig:

– auf horizontaler Ebene zur Einbeziehung der städtischen Umwelt in die relevantesten Bereiche der Gemeinschaftspolitik wie Verkehr, Kohäsion, Gesundheit, Forschung und technologische Entwicklung;

– auf horizontaler Ebene innerhalb der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zur Fokussierung zentraler Sektoren wie Wasserwirtschaft, Luft, Lärm, Abfall, Klimawandel, Natur und biologische Vielfalt auf die städtische Dimension;

– vertikal zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen: EU, nationale, regionale und lokale Ebene;

– horizontal auf lokaler Ebene, indem Kommunalbehörden zur Festlegung eines integrierten Umweltmanagementplans und zur Verwirklichung eines integrierten Umweltmanagementsystems (siehe Abschnitt 2.1) veranlasst werden.

3.1. Horizontale Integration in verschiedenen Bereichen der Gemeinschaftspolitik

Die Einbeziehung ökologischer Fragen in die entsprechenden Bereiche der Gemeinschaftspolitik ist ein langfristiger Prozess, der eine dauerhafte und intensive Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen verschiedenen Kommissionsdienststellen voraussetzt.

Das 1990 vorgelegte Grünbuch über die städtische Umwelt (siehe Anhang 1) hat den Integrationsprozess innerhalb der Kommission angestoßen und eine Sensibilisierung für Fragen der städtischen Umwelt und ihre politische Behandlung bewirkt. Daneben hat es dazu beigetragen, die Initiative URBAN[65] des Gemeinschaftsfonds für Regionale Entwicklung anzustoßen, in deren Rahmen ungefähr 1 Mrd. € für die nachhaltige Entwicklung städtischer Gebiete mit schweren sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Problemen bereitgestellt wurde. Die Mitteilung „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“ aus dem Jahr 1998 hat dazu geführt, dass Erwägungen zur städtischen Umwelt in die Leitlinien der Kommission für Regionale Entwicklungsprogramme 2000-2006 eingingen, sie hat zur Erneuerung der URBAN-Initiative (ca. 728 Mio. €) beigetragen und die Entwicklung des Forschungsprogramms „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe” gefördert. Nicht alle im Aktionsrahmen beabsichtigten Initiativen kamen zur Entfaltung, und die thematische Strategie wird dem Integrationsprozess neuen Schwung verleihen.

---

65 europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm.

Seit 2003 nimmt die Kommission für alle wichtigen neuen politischen Initiativen und die zugehörigen Instrumente, die potenziell erhebliche ökologische, ökonomische und soziale Auswirkungen haben, eine erweiterte Folgenabschätzung[66] vor. Für die städtische Umwelt relevante Aspekte wie Flächennutzung, Verkehr, Verschmutzung und Gesundheitsfragen gehen in diese Folgenabschätzung ein. Dadurch wird ein Beitrag dazu geleistet, die Kompatibilität künftiger gemeinschaftspolitischer Initiativen aller Kommissionsdienststellen mit den Zielen der thematischen Strategie sicherzustellen.

Im Forschungsbereich liegen nun erste Ergebnisse des Projekts „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ vor. Das Projekt war konzeptionell durch Integration der zentralen städtepolitischen Fragen auf einen umfassenden Ansatz ausgerichtet. Es ist bereits deutlich, dass damit bedeutsame Ergebnisse gewonnen wurden, die Wissenslücken schließen, neue Ansätze eröffnen und neue Informationen für den politischen Entscheidungsprozess bereitstellen. Beispiele dafür sind in Anhang 3 aufgeführt. Dauerhafte Anstrengungen zur Ermittlung und Verbreitung vorbildlicher Verfahren, die durch Projekte mit Gemeinschaftsförderung im Zuge des Forschungs-Rahmensprogramms entwickelt wurden, sind für deren breite Anwendung in Städten und Gemeinden von wesentlicher Bedeutung[67]. Soweit innovative Technologien weiterentwickelt werden müssen, um Problemen der städtischen Umwelt zu begegnen, sollten sie gefördert werden.

Im Bereich der Koalitionspolitik haben der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Kohäsionsfonds erhebliche Beiträge zur nachhaltigen Entwicklung vieler städtischer Zentren geleistet. Für den Programmzeitraum 2000-2006 sind mindestens 10% der im Rahmen des EFRE (Ziel 1 und 2) verfügbaren Mittel für städtische Zentren und die Stadtbevölkerung vorgesehen. Der entsprechende Betrag beläuft sich auf nahezu 15 Mrd. € (11,5 Mrd. € für Ziel 1 und 3,4 Mrd. € für Ziel 2). Aus dem Kohäsionsfonds werden zum gleichen Zweck erhebliche Beiträge bereitgestellt, allerdings sind die Gesamtbeträge schwieriger zu berechnen. Anhang 5 enthält einige Beispiele zur Verwendung der Fondsmittel. Die Kommission erwägt im Zusammenhang mit dem dritten Bericht über die Kohäsionspolitik bei der Kohäsionspolitik nach 2006 die Verwendung von Fondsmitteln für die nachhaltige Stadtentwicklung.

Aus- und Fortbildung wurden in jedem Themenschwerpunkt als wesentliche Aspekte hervorgehoben, und die Kommission wird Möglichkeiten prüfen, durch Programme wie Leonardo da Vinci entsprechende Unterstützung zu leisten.

Die thematische Strategie wird durch die Konzentration auf die vier Themenschwerpunkte, die ausnahmslos enge Verbindungen zu diesen und anderen Bereichen der Gemeinschafts-politik haben, zu einer stärkeren Einbeziehung von Fragen der städtischen Umwelt in die einschlägige Gemeinschaftspolitik führen, insbesondere in Bezug auf Verkehr und Energie.

---

66 Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) 276 endg.

67 Anmerkung: Viele europäische Forschungsprojekte und konzertierte Aktionen mit Relevanz für den städtischen Raum wurden auch im Rahmen von COST und EUREKA unternommen.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Integration in die Gemeinschaftspolitik

Nach Auffassung der Kommission sollten die bei der Erarbeitung der thematischen Strategie ermittelten Wissenslücken Ausgangspunkt für die Fortführung der städtebezogenen Forschungs- und Demonstrationsprojekte der Gemeinschaft sein, die eine intensivere Verbreitung der Ergebnisse laufender und künftiger europäischer Forschungsvorhaben einschließen sollten.

Die Kommission erwägt im Zusammenhang mit dem dritten Bericht über die Kohäsionspolitik bei der Kohäsionspolitik nach 2006 die Verwendung von Fondsmitteln für die nachhaltige Stadtentwicklung.

Die Kommission wird untersuchen, wie bildungspolitische Initiativen wie beispielsweise das Programm Leonardo da Vinci zur Verwirklichung einer nachhaltigen städtischen Umwelt beitragen können.

3.2. Horizontale Integration im Bereich der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Die Kommission ist in allen für städtische Gebiete besonders relevanten Bereichen des Umweltschutzes aktiv, insbesondere Luftqualität, Klimawandel, Abfall- und Wasserwirtschaft, Lärmbelastung und biologische Vielfalt. Obwohl die Maßnahmen in diesen Bereichen sich überwiegend nicht speziell auf den städtischen Raum konzentrieren, tragen sie entscheidend zur Verbesserung der städtischen Umwelt bei. Es ist wichtig, dass die Grundzüge dieser allgemeinen Maßnahmen umgesetzt und weiterentwickelt werden. Im Rahmen der thematischen Strategie wird untersucht, wie deren Umsetzung in städtischen Gebieten gefördert werden kann und wie künftige Aktionen und flankierende Maßnahmen in besonderer Weise auf städtische Probleme ausgerichtet werden können. Anhang 6 enthält eine Übersicht der bestehenden Maßnahmen in diesen Sektoren, die für die im Rahmen der thematischen Strategie ermittelten Themenschwerpunkte relevant sind.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Integration in die gemeinschaftliche Umweltpolitik

Wasser: Die Kommission wird gestützt auf die Wasserrahmenrichtlinie und ihre gemeinsame Umsetzungsstrategie eine Empfehlung erarbeiten, die aufzeigt, wie Kommunalbehörden eine nachhaltige Wasserwirtschaft verwirklichen und wirksamer zur Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten beitragen können. Daneben werden in der Strategie weiter gehende und stärker zielgerichtete Maßnahmen untersucht.

Klimawandel: Die Kommission wird prüfen, ob Netze von Städten gefördert werden können, die sich mit der Anpassung an die Folgen des Klimawandels auseinandersetzen, und sie wird allgemeine wissenschaftliche Unterstützung leisten, beispielsweise in Bezug auf Art, Dimension und erwarteten Zeitpunkt der diversen prognostizierten Folgen.

Luft: Das Programm CAFE (Saubere Luft für Europa) wird bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität der Steuerung des städtischen Verkehrsaufkommens und Aspekten der Verkehrsverlagerung Rechnung tragen. Daneben werden im Rahmen des Programms die Verbindungen zwischen der Außenluft- und der Innenluftqualität in städtischen Gebieten untersucht, und die Anforderungen an die Berichterstattung über die Luftqualität werden überprüft, um eine Konzentration auf städtische Gebiete zu ermöglichen.

Abfall: Im Rahmen der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling wird die Kommission die potenzielle Rolle der Gemeinschaft bei der Entwicklung lokaler Initiativen zur Beherrschung und Verringerung der Umweltauswirkungen von Abfall untersuchen. Bei der Erarbeitung einer künftigen Gemeinschaftspolitik zur Förderung des Recycling wird insbesondere der städtischen Dimension der Bewirtschaftung bestimmter Abfallströme (z.B. Bau- und Abbruchschutt, s.a. Abschnitt 2.3.3) Rechnung getragen.

Natur und biologische Vielfalt: Die Kommission wird Leitlinien zur Unterstützung kommunaler Behörden bei der Bewirtschaftung und Förderung der biologischen Vielfalt und zum Schutz bedrohter Arten und Lebensräume in städtischen Gebieten entwickeln. Die Kommission wird Indikatoren für die biologische Vielfalt erarbeiten.

Pestizide: Die thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden[68] wird Vorschläge für geeignete Maßnahmen (Fortbildung, Leitlinien) enthalten, die sich an Kommunalbehörden und andere Benutzer richten und verschiedene Aspekte der nachhaltigen Nutzung von Pestiziden betreffen.

[68] KOM(2002) 349 endg.

3.3. Integration zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen

Die thematische Strategie konzentriert sich zwar auf städtische Gebiete, der Einfluss regionaler und nationaler Faktoren ist jedoch stark und muss bei der Entwicklung lokaler Strategien für eine qualitativ hochwertige und gesunde städtische Umwelt berücksichtigt werden. Analog dazu müssen regionale, nationale und gemeinschaftliche Strategien überprüft werden, um zu gewährleisten, dass sie auf die gleichen Ziele auf lokaler Ebene ausgerichtet sind. Die vertikale Integration zwischen diesen verschiedenen Verwaltungsebenen ist von zentraler Bedeutung. Ein zentrales Element dieser Integration sollte darin bestehen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Pläne für eine nachhaltige Entwicklung eine nationale Strategie für die städtische Umwelt beschließen. Gegebenenfalls sollten auch regionale Strategien beschlossen werden. Diese sollten dazu beitragen, den beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vereinbarten Umsetzungsplan zu erfüllen.

Zur Unterstützung dieses Prozesses, und um den Städten und Gemeinden Informationen, Sachverstand und Beratung bieten zu können, sollten nationale und/oder regionale Zentren für die städtische Umwelt benannt werden. Diese Zentren sollten den lokalen und regionalen Behörden den Zugang zu Daten und Fachwissen, Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen sowie Beispielen für vorbildliche Verfahren erleichtern, um die Umsetzung der nationalen Strategie für die städtische Umwelt zu unterstützen.

Vorbildliche Verfahren für ein nationales Zentrum für die städtische Umwelt — ein Beispiel

1973 hat der Deutsche Städtetag das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)[69] mit dem Ziel gegründet, die langfristigen Perspektiven der städtischen Entwicklung zu ermitteln und die städtischen Behörden durch die Bereitstellung von Fachberatung bei der Lösung ihrer Probleme zu unterstützen. Das Difu bietet mit 100 Beschäftigten ungefähr 130 Städten ein breites Spektrum von Dienstleistungen in den Bereichen städtische Umwelt, städtische Entwicklung, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, Rechtsetzung und städtische Finanzen. Die nutzerorientierte Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse wird durch Studien, Sachverständigenberichte, Fortbildungsseminare, Informations- und Dokumentationsdienste sowie durch regelmäßige Veröffentlichungen gefördert. Das Difu bildet ein Forum, in dem Kommunalbehörden Ideen und Erfahrungen austauschen und Stadtverwaltungen sich bei der praktischen Umsetzung ihrer Planungsziele beraten lassen können.

Daneben wurde die Schaffung spezialisierter Zentren für spezifische Themen angeregt. So hat beispielsweise die 3. europäische Ministerkonferenz für nachhaltiges Wohnen empfohlen, in jedem Staat ein nationales Kontaktzentrum für nachhaltiges Wohnen einzurichten, um den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren zu fördern. Angesichts der Komplexität der Probleme, mit denen Kommunalbehörden in der städtischen Umwelt konfrontiert werden, ist es in der Tat angebracht das breite Themenspektrum in einem Zentrum zu konzentrieren.

Daneben ist festzustellen, dass die Verwaltungsstrukturen und –bezirke mit der geografischen Ausdehnung von Städten und Gemeinden nicht immer Schritt gehalten haben. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunalbehörden möglicherweise die Koordinierung und Verteilung der Zuständigkeiten in Bezug auf die wichtigsten Fragen der städtischen Umwelt, insbesondere zwischen benachbarten Behörden und verschiedenen Verwaltungsebenen, überdenken.

[69] www.difu.de.

In dem 2001 vorgelegten Weißbuch über Europäisches Regieren schlug die Kommission zielorientierte dreiseitige Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten, regionalen Behörden und der Kommission vor; dieses neue potenzielle Instrument sollte im Umweltbereich getestet werden. Es wurden drei Pilotprojekte zur städtischen Umwelt initiiert, um den Zusatznutzen dreiseitiger Vereinbarungen in diesem Bereich auf europäischer Ebene einschätzen zu können.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Integration zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen

Alle Mitgliedstaaten werden angehalten,

– nationale und/oder regionale Strategien für die städtische Umwelt zu erstellen,

– nationale und/oder regionale Zentren für die städtische Umwelt zu benennen;

– auf regionale und Kommunalbehörden ausgerichtete Maßnahmen zur Sensibilisierung für Fragen der städtischen Umwelt zu erwägen.

Die Mitgliedstaaten, die Regionen und die Kommunalbehörden werden aufgefordert, die Koordinierung und Verteilung von Zuständigkeiten bei der Behandlung der wichtigsten Fragen der städtischen Umwelt weiterzuentwickeln.

4. INDIKATOREN, DATEN, ZIELE UND BERICHTE

Der Ermittlung von Indikatoren für die städtische Umwelt kommt große Bedeutung zu. Sie machen deutlich, welche Daten zur Beobachtung von Tendenzen im städtischen Raum notwendig sind. Sie ermöglichen eine Einschätzung der Wirksamkeit von Initiativen und der Fortschritte in Richtung einer qualitativ hochwertigen und gesunden Umwelt, die Festsetzung von Zielen und die Ausrichtung von Entscheidungen auf nachhaltigere Ergebnisse.

Auf der lokalen Ebene hat die Kommission ein „Standardpaket“ von Indikatoren für die städtische Umwelt bereitgestellt, das von Städten und Gemeinden auf freiwilliger Basis genutzt werden kann. Die Gemeinsamen Europäischen Indikatoren[70] wurden von der EU-Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt entwickelt und sind insbesondere für Kommunalbehörden nützlich, die gerade die Auseinandersetzung mit Umweltfragen für ihren städtischen Raum insgesamt aufnehmen. Sie bieten Zielpunkte für die Erstellung erster politischer Strategien und Aktionspläne, für die lokale Kommunikation[71] mit den Bürgern und die allgemeine Sensibilisierung für zentrale Fragen der städtischen Umwelt. Sie können von der Stadt oder Gemeinde so angepasst oder erweitert werden, dass sie der lokalen Situation gerecht werden, und sie können die breit angelegte Umsetzung von Umweltmanagementplänen durch Kommunalbehörden unterstützen (s. Abschnitt 2.1.3).

---

70 www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm.

71 “Environmental Issue Report No 30 : Towards an Urban Atlas” EUA/GFS, Publikation ISBN 92-9167-470-2.

Gemeinsame Europäische Indikatoren

1. Zufriedenheit der Bürger mit der Gemeinde
2. Beitrag der Gemeinde zur globalen Klimaänderung
3. Lokale Mobilität und Personenverkehr
4. Lokales Angebot an öffentlichen Freiflächen und Dienstleistungen
5. Qualität der lokalen Außenluft
6. Schulweg
7. Nachhaltiges Management der Kommunalverwaltung und der lokalen Unternehmen
8. Lärmbelastung
9. Nachhaltige Bodennutzung
10. Erzeugnisse zur Förderung der Nachhaltigkeit
11. Ökologischer Fußabdruck

Auf europäischer Ebene finden zwar in verschiedenen Städten und Gemeinden zahlreiche Indikatoren Anwendung, sie werden im Allgemeinen jedoch nur punktuell umgesetzt, liefern keine vergleichbaren Daten oder eignen sich nicht für die multiplen Zielsetzungen der thematischen Strategie. Analog dazu werden die im Rahmen sektorspezifischer Maßnahmen z.B. in Bezug auf Luft oder Wasser erhobenen Daten nur in seltenen Fällen separat auf städtischer Ebene analysiert. Deshalb wird die Kommission eine Reihe von Indikatoren ermitteln, die auf europäischer Ebene verwendet werden können, um die Erhebung der Daten zu steuern, die für die Beobachtung der Strategie notwendig sind. Diese Initiative wird von der vorgeschlagenen INSPIRE-Richtline (s. Abschnitt 2.4.2) unterstützt, durch die ein genormtes Format für die Erfassung und den Austausch raumbezogener Informationen bereitgestellt wird. Sie berücksichtigt einschlägige laufende Initiativen wie ECI, das Städte-Audit II, in dessen Rahmen wirtschaftliche, soziale und ökologische Daten aus 200 Städten analysiert werden, sowie TERM, das Berichtswesen über Verkehr und Umwelt, das Daten zum Verkehr und damit verbundenen ökologischen Parametern liefert. Sie nutzt ferner das von den Mitgliedstaaten der Europäischen Umweltagentur (EUA) geschaffene Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz (EIONET) und trägt Arbeiten wie dem von der EUA und der Gemeinsamen Forschungsstelle vorgelegten „Städtischen Atlas“ Rechnung, der die Verbindungen zwischen der Zersiedelung der Landschaft und den sozialen und wirtschaftlichen Faktoren, die ihr zu Grunde liegen, untersucht.

Vorbildliche Verfahren im Bereich städtischer Umweltdaten — ein Beispiel

Das Umweltinformationssystem IOZIP der Stadt Prag wurde in den 80er Jahren eingeführt, und es konzentriert sich nun auf die Erfassung und Verarbeitung von Umweltdaten und die Bereitstellung der Ergebnisse an städtische Stellen, Sachverständige und die Öffentlichkeit. So wird Planern und Investoren ein hervorragender Überblick über ökologische Fragen und die Entwicklung geboten. Das System unterstützt zahlreiche Produkte, z.B. den Umweltatlas[72] (gefördert durch ein Interact-Projekt der EU), eine seit 1989 fortgeschriebene Reihe jährlicher Berichte über den „Stand der städtischen Umwelt“ in Prag[73], CD-ROMs über die gesamte ökologische Entwicklung der Stadt sowie eine Webseite mit Daten und Karten (auf der Grundlage des geografischen Informationssystems) für ein breiteres Publikum (Pilotprojekt). Die Online-Version bietet auch im Rahmen des EU-Projekts HEAVEN Daten gewonnene Daten zur Luftqualität und den Wetterbedingungen. Dieses breite Spektrum neuer technologiegestützter städtischer Informationssysteme erweist sich als höchst effizient bei der Verknüpfung einer Reihe ökologischer Projekte zur nachhaltigen Entwicklung der Stadt Prag. Das System wird von der Stadt Prag betrieben und finanziert.

72 www.wmap.cz/atlasen

73 www.praha-mesto.cz/zp/rocenky/eng.asp

In Bezug auf Daten zu Umwelt und Gesundheit bringt das in der Europäischen Strategie für Umwelt und Gesundheit vorgesehene Biomonitoring von Kindern die Verpflichtung zur Entwicklung von Umwelt- und Gesundheitsindikatoren mit sich, wobei eine Verbindung zwischen laufenden Aktionen in den Bereichen Umwelt und Gesundheit hergestellt wird. Dabei konzentriert sich das in der Strategie vorgesehene Biomonitoring auf Kinder in städtischen Gebieten. Langfristig wird dieses Programm es ermöglichen, zu untersuchen, ob die Fortschritte bei der Verbesserung der städtischen Umwelt sich in einer Verbesserung der Gesundheit von Kindern niederschlagen, und in welchen Städten und Gemeinden zusätzliche Anstrengungen notwendig sind.

Während für einige Parameter der städtischen Umwelt, z.B. die Luftqualität, Grenzwerte auf europäischer Ebene festgesetzt wurden, sollte die Zielsetzung in vielen anderen Gebieten, wie z.B. den nachhaltigen städtischen Verkehr, auf lokaler Ebene erfolgen. Die betroffenen Behörden sind am ehesten in der Lage, den lokalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, weshalb eine einheitliche europäische Zielsetzung nicht zweckmäßig wäre. Die Notwendigkeit einer Orientierung bei der Zielsetzung ist allerdings offensichtlich, und in einigen Bereichen könnte erörtert werden, ob Richtwerte auf nationaler oder europäischer Ebene sinnvoll wären. Die Kommission wird sich deshalb bemühen, Leitlinien für die Zielsetzung zu erstellen, und sie wird die Möglichkeiten der Ermittlung etwaiger Richtwerte prüfen.

Schließlich sollte die EUA im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung über den Stand der städtischen Umwelt in Europas Städten und Gemeinden berichten. Die Mitgliedstaaten sind nach den Bestimmungen der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen[74] bereits zur regelmäßigen Erstellung von Umweltzustandsberichten verpflichtet. Der Bericht über den Zustand der städtischen Umwelt sollte die wichtigsten Umweltaspekte (Luft, Lärm, Wasser, Abfall, biologische Vielfalt) und die Schwerpunkte der thematischen Strategie (Umweltmanagement, Verkehr, Bau, Stadtgestaltung) sowie die weiteren Aspekte (Gesundheit und Lebensqualität) erfassen. Er sollte eine vergleichende Bewertung einzelner Städte und Gemeinden einschließen. Ein derartiger detaillierter Bericht ist notwendig, um der künftigen Entwicklung der thematischen Strategie Impulse zu verleihen und die betreffenden Informationen den europäischen Bürgern verfügbar zumachen; daneben würde er den lokalen Behörden Anreize zur Verbesserung der Umweltqualität in ihrer Stadt geben.

---

[74] Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41 vom 14.2.2003, S. 26.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Entwicklung von Zielen und Indikatoren

Die Kommission wird zur Dokumentation der Auswirkungen der thematischen Strategie auf den Zustand der städtischen Umwelt Schlüsselindikatoren ermitteln.

Die Mitgliedstaaten werden angehalten, die Nutzung der Gemeinsamen Europäischen Indikatoren auf lokaler Ebene zu fördern.

Die EUA wird im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung über den Zustand der städtischen Umwelt berichten und Daten zur städtischen Umwelt verfügbar machen, um die politischen Entscheidungsträger, die vollziehenden Stellen und die Öffentlichkeit besser zu informieren und die Fortschritte der thematischen Strategie zu lenken und zu dokumentieren.

Die Kommission wird bestrebt sein, Städten und Gemeinden bei der Festlegung von Zielen für die städtische Umwelt Orientierungen und Leitlinien an die Hand zugeben, und sie wird die Möglichkeiten der Festlegung etwaiger Richtwerte prüfen.

5. FÖRDERUNG DER BREITEN ANWENDUNG VORBILDLICHER VERFAHREN AUF LOKALER EBENE

5.1. Kommunalbehörden

1994 nahm eine Reihe von Städten und Gemeinden sowie Netzen kommunaler Behörden in Europa die Charta von Aalborg[75] an, die die Unterzeichner zur Einhaltung des Verfahrens der Lokalen Agenda 21 sowie zur Entwicklung langfristiger Aktionspläne zum Erreichen von Nachhaltigkeit verpflichtet. Die Europäische Kampagne zukunftsfähiger Städte und Gemeinden wurde initiiert, um die Vernetzung zwischen den Unterzeichnern und die Verknüpfung bestehender Netze von Städten und Gemeinden zu fördern und die Beteiligung an der Charta zu erweitern. Bislang sind politische Vertreter von mehr als 1950 Städten und Gemeinden aus 41 europäischen Staaten für Ihre Stadtverwaltungen die in der Charta vorgesehenen Verpflichtungen eingegangen[76]. Diese Städte und Gemeinden und die Netze, in denen sie organisiert sind, waren die treibende Kraft der Entwicklung der Lokalen Agenda 21 und ihrer Umsetzung in die Praxis; sie erörtern derzeit eine Initiative Aalborg+10, die einen erheblichen Schritt weiter geht, indem sie die Unterzeichner für das nächste Jahrzehnt zu bestimmten Maßnahmen und zum Erreichen genau benannter und quantitativer Ziele verpflichtet.

---

75 www.sustainable-cities.org/keydocs.html.

76 Eine Reihe von Regionen hat sich 1998 zu einer vergleichbaren Initiative, der Charta von Valencia, zusammengeschlossen.

Vorbildliche Verfahren für die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 — ein Beispiel

Der 1998 im italienischen Ferrara aufgenommene LA 21-Prozess wurde zwischenzeitlich zu einem wesentlichen Bestandteile der Entwicklungsstrategie der Stadt. Als Ergebnis einer kontinuierlichen Sensibilisierung hat sich bei den lokalen Akteuren ein tiefes Verständnis des Nachhaltigkeitskonzepts eingestellt, das in den Alltag integriert wurde. Durch eine Reihe von Methoden zur Entwicklung von Beteiligungen und Partnerschaften (Foren, Seminare, Arbeitsgruppen, Vereinbarungen, Projekte) wurde eine Reihe lokaler Pläne auf freiwilliger Basis vorbereitet und verwirklicht, die u.a. Energie, Verkehr, Gesundheit und Sozialfürsorge betreffen. Diese bilden nun die Grundlage des städtischen Gesamtentwicklungsplans. 2002 hat der Stadtrat seine erste Umweltbilanz verabschiedet; sie schließt Ziele für das Naturressourcenmanagement, umweltfreundliche Beschaffung und die Verwirklichung eines lokalen Umweltmanagementsystems ein.

Die Kommission hat die Charta von Aalborg, die Kampagne und die verschiedenen Netze, die auf nachhaltige städtische Entwicklung hinwirken, insbesondere durch den Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Städten[77] unterstützt. Daneben bestehen weitere Förderungsmöglichkeiten. Die Initiative INTERREG[78] bietet Städten und Gemeinden eine Reihe von Gelegenheiten zum Erfahrungsaustausch über nachhaltige städtische Entwicklung sowie zur Durchführung von Projekten für die Umweltinfrastrukturentwicklung in kleinem Maßstab; diese Möglichkeiten werden von den Städten und Gemeinden derzeit nur unzureichend genutzt. In ähnlicher Weise bietet das Programm URBACT Städten und Gemeinden, die an der URBAN-Initiative beteiligt sind, die Möglichkeiten zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren. Daneben stellt die Kommission Finanzhilfen für Aktionen im Rahmen von Städtepartnerschaften[79] bereit, um bestehende Verbindungen zu stärken und neue Partnerschaftsinitiativen zu unterstützen. Mehr als eine Million Menschen kommen jährlich in den Genuss der dabei bereitgestellten Finanzmittel, und ungefähr ein Drittel der 1250 jährlich geförderten Partnerschaftsprojekte betrifft Umweltthemen. Die Städtepartnerschaftsinitiative bietet Städten und Gemeinden eine erstklassige Möglichkeit zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren in Bezug auf das breite Spektrum von Fragen der städtischen Umwelt. Außerdem haben die verschiedenen städtischen Forschungsprogramme der EU (s. Anhang 3) hunderte von Städten in zahlreichen Projekten zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Umsetzung vorbildlicher Verfahren vereint.

Auch den Mitgliedstaaten kommt bei der Förderung bewährter Verfahren, der Annahme der Lokalen Agenda 21, der Charta von Aalborg und ähnlichen Initiativen eine zentrale Rolle zu.

Die Kommission wird unter Berücksichtigung der Entwicklung der Strategie und eines eher aktionsorientierten Ansatzes für die LA 21 prüfen, wie sie ihre Unterstützung der Kommunalbehörden und deren Netze u.a. durch einen überarbeiteten Rahmen für die Zusammenarbeit zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Städten anpassen und weiterentwickeln kann. Daneben wird die Kommission prüfen, ob der Rahmen für die Zusammenarbeit zur weiteren Verbreitung der Ergebnisse des Projekts „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe" und ähnlicher europäischer Projekte mit Bedeutung für die städtische Umwelt genutzt werden kann.

---

77 Beschluss Nr. 1411/2001/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über einen Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Stadtentwicklung, ABl. L 191 vom 13.7.2001, S. 1.

78 www.interreg3c.net.

79 europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/index_de.html.

5.2. Die Rolle der Bürger

Der Schwerpunkt der thematischen Strategie wird zwangsläufig größtenteils auf Empfehlungen für Maßnahmen der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten und Kommunalbehörden liegen. Aber auch dem einzelnen Bürger kommt bei der Verwirklichung einer nachhaltigen, gesunden städtischen Umwelt eine wichtige Rolle zu.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess gilt allgemein als grundlegende Voraussetzung für das Erreichen von Nachhaltigkeit. Initiativen wie das Übereinkommen von Aarhus und das Weißbuch über Europäisches Regieren fördern die Einbeziehung der Öffentlichkeit, und alle im Rahmen der Strategie vorgelegten Vorschläge in Bezug auf die von den Stadtverwaltungen zu erstellenden Pläne werden entsprechende Bestimmungen für die Einbeziehung der Öffentlichkeit beinhalten.

Grundlegender ist noch der Umstand, dass die Entscheidungen und Verhaltensweisen Einzelner das Gelingen lokaler Pläne oder Maßnahmen stark beeinflussen. Sie können zu Fuß gehen, mit dem Fahrrad fahren, den Bus nehmen oder mit dem Auto fahren. Sie wählen eine Energiequelle zur Heizung der Wohnung und entscheiden selbst, ob sie in bessere Wärmedämmung investieren. Wie in dieser Mitteilung erläutert wurde, ist eine mangelnde Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die ökologischen Folgen ihrer Handlungen mitunter ein erhebliches Hindernis für nachhaltigere Konzepte. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Verhaltensänderungen sind notwendigerweise wichtige Elemente jeder Strategie zur Verwirklichung einer qualitativ hochwertigen und gesunden städtischen Umwelt.

Auf europäischer Ebene führt die Kommission diverse Sensibilisierungsmaßnahmen durch, wie z.B. den Europäischen Autofreien Tag; Aktionen dieser Art werden fortgesetzt. Daneben werden neue Maßnahmen entwickelt, z.B. Städtische Ökologische Tage, in denen Städte den Bürgern ihre Umweltaktivitäten und ihre ökologischen Leistungen vorstellen. Die von Stadtverwaltungen, Regionen und staatlichen Stellen erstellten Strategien sollten nicht nur die Öffentlichkeit einbeziehen, sondern auch geeignete Maßnahmen zum Herbeiführen von Verhaltensänderungen vorsehen.

Für die thematische Strategie vorgeschlagene Maßnahmen
(Diese Vorschläge werden 2004 Gegenstand weiterer Konsultationen sein.)
Förderung der breiten Anwendung vorbildlicher Verfahren auf lokaler Ebene

Die Kommission wird einen überarbeiteten Gemeinschaftsrahmen für die Zusammenarbeit zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung in den Städten vorlegen.

Die Kommission wird die Möglichkeiten einer besseren Verbreitung der Ergebnisse städtischer Forschung bei Städten und Gemeinden untersuchen.

Außerdem wird die Kommission prüfen, wie sie die Entwicklung einer Aalborg+10-Initiative durch Städte und Gemeinden fördern kann, so dass eine koordinierte Aktion eingeleitet wird, die für das kommende Jahrzehnt zum Erreichen genau benannter und quantitativer Ziele verpflichtet.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Bei der Vorbereitung der thematischen Strategie, die Mitte 2005 vorgelegt werden soll, wird die Kommission die umfassenden Konsultationen, die zu diesem Zweck eingeleitet wurden, fortsetzen, und sie ersucht um Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Ideen und Konzepten. Zu diesem Zweck wird die Kommission 2004 verschiedene Anhörungen der Betroffenen durchführen und technische Arbeitsgruppen organisieren, um die vorgeschlagenen Maßnahmen, deren Durchführbarkeit und potenziellen Beitrag zur Verbesserung der städtischen Umwelt eingehender zu untersuchen. In diese Arbeitsgruppen wird ein breites Spektrum von Betroffenen und Sachverständigen, einschließlich Vertretern der Mitgliedstaaten, der Beitritts- und Kandidatenländer, von Regionen, Städten, Unternehmen und nichtstaatlichen Organisationen sowie Akademikern einbezogen.

Die Webseite der Kommission (www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm) bietet aktuelle Informationen und die Gelegenheit zur direkten Stellungnahme (letzter Termin für die Einsendung von Beiträgen ist der 15. April 2004).

Anhang 1: Entwicklung politischer Strategien für die Städtische Umwelt

Die thematische Strategie stellt einen wichtigen Schritt in einer Reihe von Initiativen dar, die zur Entwicklung der europäischen Politik in Bezug auf die städtische Umwelt beigetragen haben.

Das 1990 vorgelegte Grünbuch über die städtische Umwelt[80] enthielt einen umfassenden und weit in die Zukunft reichenden Überblick über die Herausforderungen, denen die städtische Umwelt gegenüber steht; darin wurden erstmals ein Gesamtkonzept und eine Reihe von Maßnahmen auf europäischer Ebene vorgeschlagen, wobei betont wurde, dass die Entwicklung der Zusammenarbeit und die Integration politischer Strategien vorangetrieben werden muss.

Die EU-Sachverständigengruppe für die städtische Umwelt wurde 1991 eingesetzt.

1993 wurde das Projekt „Nachhaltige Städte“ eingeleitet. Mit dem Projekt sollten neue Ideen zur Nachhaltigkeit in europäischen Ballungsräumen gefördert, ein weit reichender Erfahrungsaustausch unterstützt, bewährte Verfahren zur Förderung der Nachhaltigkeit in städtischen Gebieten verbreitet, Empfehlungen für die EU-Institutionen, nationale, regionale und Kommunalbehörden formuliert und die Umsetzung des Fünften Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft unterstützt werden.

1996 hat die EU-Sachverständigengruppe einen umfassenden Bericht („Zukunftsfähige Städte in Europa“) zur Förderung der Lokalen Agenda 21 vorgelegt. Damit wurde ein detaillierter Rahmen für lokale Maßnahmen geschaffen, der Städtemanagement, Integration politischer Strategien, ökosystemorientiertes Denken sowie Zusammenarbeit und Partnerschaft als die Prinzipien ermittelte, die den Fortschritten bei der Verwirklichung von Nachhaltigkeit in städtischen Gebieten zu Grunde liegen.

Die Mitteilung „Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“[81] aus dem Jahr 1997 konzentrierte sich gestützt auf diesen Bericht auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, denen europäische Städten und Gemeinden gegenüberstehen, und betonte die Notwendigkeit einer städtischen Perspektive in der EU-Politik. Darauf folgte 1998 die Mitteilung “Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“[82], die erstmals ein wirklich nachhaltiges Entwicklungskonzept mit vier unabhängigen politischen Zielen verfolgte:

– *Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten;*

– *Förderung der Chancengleichheit, der sozialen Eingliederung und der Erneuerung in städtischen Gebieten;*

– *Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt im Interesse lokaler und globaler Nachhaltigkeit und*

– *Leistung eines Beitrags zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.*

---

80 KOM(1990) 218 endg.
81 KOM(1997) 197 endg.
82 KOM(1998) 605 endg.

Insbesondere wurde eine Reihe politischer Ziele zu Verbesserung der städtischen Umwelt aufgeführt, die weiterhin bestehen und die wesentliche Grundlage der thematischen Strategie bilden.

– Verbesserung der Luftqualität in städtischen Gebieten, der Zuverlässigkeit und Qualität der Trinkwasserversorgung, des Schutzes und der Bewirtschaftung des Oberflächen- und Grundwassers; an der Quelle ansetzende Verringerung der Abwasser- und Abfallmengen, die eine endgültige Beseitigung erfordern, sowie von Umgebungslärm.

– Schutz und Verbesserung der bebauten Umgebung und des Kulturerbes, Förderung der biologischen Vielfalt und der Schaffung von Grünflächen in städtischen Gebieten.

– Förderung ressourceneffizienter Siedlungsmuster, die Flächenverbrauch und Zersiedlung minimieren.

– Minimierung der Umweltauswirkungen des Verkehrs, vor allem durch Anstreben weniger verkehrsintensiver Wege der wirtschaftlichen Entwicklung und Förderung der Nutzung ökologisch nachhaltigerer Verkehrsträger.

– Verbesserung der Umweltfreundlichkeit von Unternehmen durch Förderung guten Umweltmanagements in allen Sektoren.

– Messbare, signifikante Reduzierung von Treibhausgasemissionen in städtischen Gebieten, vor allem durch rationelle Energienutzung, verstärkten Einsatz von erneuerbaren Energieträgern und Kraftwärmekopplung sowie durch Abfallreduzierung.

– Minimierung und Management von Umweltrisiken in städtischen Gebieten.

– Begünstigung stärker ganzheitlicher, integrierter und ökologisch nachhaltiger Managementkonzepte für städtische Gebiete innerhalb funktionaler städtischer Gebiete, Förderung von ökosystembasierten Entwicklungskonzepten, die der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Stadt und Land Rechnung tragen und so die Verknüpfung zwischen den städtischen Zentren und ihrer ländlichen Umgebung verbessern.

2001 hat die EU-Sachverständigengruppe den Bericht „*Towards more sustainable urban land use: advice to the European Commission for policy and action*" mit Empfehlungen an die Kommission für eine nachhaltigere Bodennutzung in Städten vorgelegt.

Wie auch in der Mitteilung „Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung"[83] aus dem Jahr 2001 betont wurde, müssen nach Artikel 6 des Vertrags die Erfordernisse des Umweltschutzes bei den Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

---

83 KOM(2001) 264 endg.

Anhang 2: Eine europäische Perspektive für nachhaltige Städte und Nachhaltigkeit in Städtepolitik, Verkehr, Bau und Stadtgestaltung

Die nachfolgend vorgestellten Perspektiven wurden im Anschluss an umfassende Konsultationen entwickelt; sie sollen der Strategie und denjenigen, die bei ihrer Umsetzung eine zentrale Rolle spielen, zur Orientierung dienen.

Europäische Städte des 21. Jahrhunderts

Städte und Gemeinden sollten so gestaltet, gebaut und verwaltet werden, dass sie eine gesunde, dynamische, integrierende und umweltfreundliche Wirtschaft fördern, den Erfordernissen ihrer Bürger in nachhaltiger Weise gerecht werden und deren Wohl zuträglich sind, auf die natürlichen Ökosysteme, die ihre Grundlage bilden, Rücksicht nehmen und in Harmonie mit diesen existieren.

Eine Perspektive für nachhaltige Städtepolitik

Nachhaltige Städtepolitik ist ein Prozess, durch den die nachhaltige Entwicklung städtischer Gebiete, ihrer unmittelbaren Umgebung und der Regionen, in denen sie sich befinden, gewährleistet werden kann. Sie ist darauf ausgerichtet, die negativen Auswirkungen städtischer Gebiete auf ökologische Zyklen nach dem Vorsorgeprinzip zu minimieren und die Umweltbedingungen zu verbessern, damit Städte gesunde Lebensräume sind.

Sie konzentriert sich auf die Erhaltung der natürlichen Umwelt innerhalb ihres sozialen und wirtschaftlichen Rahmens, bezieht Umweltbelange in andere Politikbereiche ein und trägt der Verflechtung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte sowie der Notwendigkeit fairer und gerechter Ergebnisse politischer Prozesse Rechnung.

Sie erfordert neue Organisationsstrukturen, die die Entwicklung integrierter politischer Konzepte für städtische Probleme ermöglichen, stützt sich auf die besten verfügbaren Informationen zum Umweltzustand und nutzt die zweckmäßigsten Ansätze und Instrumente, die den spezifischen Erfordernissen des betreffenden städtischen Gebiets gerecht werden. Der natürliche Ausgangspunkt nachhaltiger Städtepolitik sind die lokalen Behörden.

Nachhaltige Städtepolitik fördert die Entwicklung einer Kultur des Lernens, Verstehens und der Achtung in Organisationen und in den mit der Politik nachhaltiger Entwicklung befassten Entscheidungsträgern, und sie bezieht die betroffenen Menschen und Institutionen in einen transparenten und offenen Entscheidungsprozess ein.

Sie stellt einen kontinuierlichen Zyklus der Problemanalyse, Planung, Umsetzung, Beobachtung, Erhebung und Evaluierung der Fortschritte dar, der sich auf eine ständig wachsende Summe von Kenntnissen und Erfahrungen stützt, stellt so sicher, dass neue politische Konzepte gewonnene Erfahrungen berücksichtigen, und trägt der Notwendigkeit einer langfristigen politischen Vision Rechnung.

Eine Perspektive für nachhaltigen städtischen Nahverkehr

Ein nachhaltiges städtisches Nahverkehrsystem

– fördert Mobilität, Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität heutiger und künftiger Generationen,

– ist ökologisch effizient und

– unterstützt eine dynamische und integrierende Wirtschaft, die allen — auch weniger begüterten, älteren oder behinderten Bürgern — Möglichkeiten eröffnet und Dienstleistungen bietet.

Sie erreicht diese Ziele u.a. durch

– Anreize für eine rationellere Nutzung privater Kfz sowie Förderung sauberer, leiser, energieeffizienter Fahrzeuge, die durch erneuerbare oder alternative Kraftstoffe angetrieben werden,

– Bereitstellung eines öffentlichen Verkehrssystems, das sich durch Regelmäßigkeit, hohe Taktfrequenz, bequeme und moderne Verkehrsmittel, wettbewerbsfähige Preise und gute Vernetzung auszeichnet,

– Erhöhung des Anteils nicht motorisierter Fortbewegungsarten (Gehen und Radfahren),

– höchste Effizienz bei der Bodennutzung,

– Steuerung der Verkehrsnachfrage durch den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, durch Pläne zur Änderung von Verhaltensweisen und Mobilitätsmanagement,

– aktives, integriertes Nahverkehrsmanagement unter Beteiligung aller Betroffenen,

– quantifizierte kurz-, mittel- und langfristige Ziele in Verbindung mit einem wirksamen Monitoringsystem.

Eine Perspektive für nachhaltiges Bauen

Beim nachhaltigen Bauen berücksichtigen alle Beteiligten (Eigentümer, Finanzinstitut, Ingenieur, Architekt, Bauunternehmen, Baustofflieferant, Genehmigungsbehörde usw.) gleichermaßen funktionelle, wirtschaftliche und qualitative Aspekte, um Bauwerke so herzustellen und zu renovieren, dass

– diese attraktiv, haltbar, funktionell und leicht zugänglich sind, das Wohlbefinden der damit in Kontakt tretenden Menschen fördern und der Aufenthalt darin komfortabel und gesund ist;

– Ressourcen — insbesondere Energie, Baustoffe und Wasser — dabei effizient eingesetzt werden, indem die Bauwerke auf eine vorzugsweise Nutzung erneuerbarer Energiequellen und geringen Energiebedarf, auf sachgemäße Nutzung von Grund- und Regenwasser sowie fachgerechte Abwasserentsorgung ausgelegt werden, und indem umweltfreundliche, leicht wiederverwendbare oder verwertbare Baustoffe eingesetzt werden, die keine gefährlichen Verbindungen enthalten und gefahrlos entsorgt werden können;

– der Umgebung und dem lokalen kulturellen Erbe Rechnung getragen wird,

– deren Kosten insbesondere bei Berücksichtigung längerfristig relevanter Gesichtspunkte wie Instandhaltungskosten, Dauerhaftigkeit und Wiederverkaufswert wettbewerbsfähig sind.

Eine Perspektive für nachhaltige Stadtgestaltung

Bei der nachhaltigen Stadtgestaltung arbeiten alle Beteiligten (nationale, regionale und kommunale Behörden, Bürger, lokale Organisationen, NRO, Sachverständige und Unternehmen) zusammen, um funktionale, ökologische und qualitätsbezogene Erwägungen in Entwurf und Planung der bebauten Umgebung einzubeziehen, damit diese folgenden Anforderungen gerecht wird:

– Schaffung ästhetischer, origineller, sicherer, gesunder und qualitativ hochwertiger Lebens- und Arbeitsräume, die ein starkes Gefühl von Gemeinschaft, Würde, sozialer Gleichheit und Einbindung sowie Identität vermitteln,

– Förderung eines dynamischen, ausgewogenen, einschließenden und fairen Wirtschaftsablaufs, der die Stadterneuerung unterstützt,

– Würdigung von Grund und Boden als wertvolle Ressource, die möglichst effizient genutzt werden muss, wobei der erneuten Nutzung von Brachflächen und leer stehenden Immobilien in der Stadt der Vorzug vor Neuerschließungen gegeben wird, um so der Zersiedelung entgegenzuwirken (kompakte Städte und — auf regionaler Ebene — konzentrierte Dezentralisierung),

– Berücksichtigung der Beziehung zwischen Städten, ihrem Hinterland und der weiteren Umgebung,

– strategische Positionierung von Neuerschließungen, mit Anschluss an öffentlichen Nahverkehr und unter Schutz der natürlichen Umwelt (biologische Vielfalt, Gesundheit, Umweltverträglichkeit),

– für wirtschaftliche Tragfähigkeit und Effizienz von Diensten wie dem öffentlichen Nahverkehr ausreichende Aktivitäts- und Nutzungsdichte und –intensität, bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hochwertigen Lebensumfelds (Schutz der Privatsphäre, Minimierung von Belastungen wie Lärm usw.),

– Förderung einer gemischten Flächennutzung, damit die Vorteile der geografischen Nähe voll zum Tragen kommen und die Wege zwischen Wohnort, Arbeitsplatz und Geschäften möglichst kurz sind,

– Vorhandensein einer grünen Struktur zu Optimierung der ökologischen Qualität des städtischen Raums (biologische Vielfalt, Mikroklima und Luftqualität),

– Vorhandensein einer hochwertigen und gut geplanten Infrastruktur mit öffentlichem Nahverkehr, Straßen, Geh- und Radwegen zur Erleichterung des Zugangs, insbesondere für benachteiligte Gemeinden, und Förderung intensiver sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Aktivität,

– Nutzung modernster Konzepte der Ressourcenschonung wie Niedrigenergiehäuser, energieeffizienter Verkehr, Fernwärme und Recyclingsysteme,

– Schutz und Entfaltung bestehender Gemeinden und des kulturellen Erbes.

Anhang 3: Beispiele für Forschungs- und Demonstrationsvorhaben, die von der Kommission zur Förderung von Nachhaltigkeit in Städtepolitik, Verkehr, Bau und Stadtgestaltung finanziert wurden

Nachhaltige Städtepolitik

Im Rahmen des Projekts „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe", einer Leitaktion des 5. Forschungs-Rahmenprogramms[84], wurden Instrumente entwickelt, die städtischen Behörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben dienen (so nutzt z.B. das Projekt ECOLUP[85] EMAS in der Flächennutzungsplanung kommunaler Behörden), und es wurde institutionelle und soziale Kapazität für städtische Nachhaltigkeit aufgebaut. Im Rahmen des Projekts LASALA erfolgte eine umfassende Überprüfung der Initiative Lokale Agenda 21 in Europa, und es wurde ein Instrument zur Selbstevaluierung entwickelt, das Behörden einsetzen können, wenn sie über ihre Tätigkeit Rechenschaft ablegen. Das Projekt PASTILLE untersucht, wie Umweltindikatoren möglichst wirksam genutzt werden sollten. Weiterhin finanziert die Kommission ein Projekt zur gegenseitigen Prüfung von Kommunalverwaltungen, die EMAS[86] nutzen. Im Bereich der städtischen Abfallwirtschaft entwickelt beispielsweise das Instrument SWA eine Methodik für die Analyse fester Abfälle, die in einigen Städten in Mitglieds- und Beitrittsländern getestet wird, und das Projekt PAYT (*Pay As You Throw*) analysiert die potentiellen Vor- und Nachteile einer unmittelbar am Verursacherprinzip orientierten Abfallpolitik. INTEGAIRE ist ein thematisches Netz für Luftqualitäts- und Stadtmanagement, dessen Ergebnisse in das Programm „Saubere Luft für Europa" (CAFE) einfließen.

Nachhaltiger städtischer Nahverkehr

Um die Verbreitung vorbildlicher Verfahren in Europa zu fördern, leistet die Kommission den Städten mit Vorreiterfunktion im Rahmen der Initiative CIVITAS[87] finanzielle Unterstützung. CIVITAS vereint und unterstützt eine erste Gruppe von 19 Städten, die ehrgeizige und innovative Maßnahmen zur Verbesserung ihres Nahverkehrssystems einführen und demonstrieren möchten. Eine zweite Gruppe von CIVITAS-Städten wird 2004 ausgewählt. Die Webseite von ELTIS[88] und verschiedene Schulungsprogramme[89] dienen der Vertiefung der Kenntnisse von Nahverkehrs-Sachverständigen. Die Benchmarking-Initiative für den Stadtverkehr („*Urban Transport Benchmarking*"[90]) bietet Stadtverwaltungen ein Instrument zur Bewertung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit ihrer Verkehrssysteme durch Selbstevaluierung.

---

84 www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html
85 www.ecolup.info
86 www.emascities.org
87 www.civitas-initiative.org
88 www.eltis.org
89 www.transport-training.org , www.eu-portal.net
90 www.eltis.org/benchmarking/

Durch die Forschungsprogramme für Nachhaltige Mobilität und Intermodalität[91] und für Energie[92] fördert die Kommission die Forschung und die Demonstration vorbildlicher Verfahren. Neben der erwähnten Initiative CIVITAS wird u.a. das weltweit größte Demonstrationsprojekt für Busse mit Brennstoffzellenantrieb (CUTE) gefördert. Die Programme betreffen Themen wie die Verwirklichung von Gebührensystemen für die Straßenbenutzung in Städten (PROGRESS), politische Grundlagen hochwertigen öffentlichen Nahverkehrs (VOYAGER), sozioökonomische Auswirkungen von Investitionen in städtische Verkehrssysteme (TRANSECON), politische Strategien für Güterverkehr in Städten (BESTUFS), Strategien für das Mobilitätsmanagement (MOST) und das Herbeiführen von Verhaltensänderungen (TAPESTRY).

Das Forschungsprogramm "Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe" betrifft den städtischen Nahverkehr und insbesondere dessen Beziehungen zu anderen Politikbereichen. Auf diesem Gebiet laufende Projekte: die Entwicklung eines praktischen Instruments, das Kommunalbehörden bei der Entwicklung und Beaufsichtigung einer Reihe von Studien zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung unterstützt (MATISSE), Mobilitätsdienste wie Car-Sharing, darunter die Inbetriebnahme des ersten osteuropäischen Systems in Bukarest (MOSES), die Förderung der Fußgänger in städtischen Gebieten (PROMPT), Informationsverbreitung zur Förderung des Radfahrens (VELOINFO) und Aufwertung von Güterverkehrszentren (CITY FREIGHT).

Durch STEER, den verkehrsbezogenen Teil des neuen Programms „Intelligente Energie für Europa"[93] unterstützt die Kommission auch die Entwicklung und Verbreitung vorbildlicher Verfahren, Informationen und Anleitungen zur Energieeffizienz im Nahverkehr.

Im Rahmen des IST-Programms (4. und 5. RP) hat die Kommission Forschungsprojekte zur Entwicklung von Methoden zur Ermittlung der verkehrsbedingten Luftverschmutzung und Lärmbelastung insbesondre in städtischen Gebieten kofinanziert. Durch die betreffenden Projekte (z.B. ECOSIM, EFFECT, EMMA, HEAVEN, ADA, HARMONOISE) wurden partielle oder vollständige Systeme zur Unterstützung von Entscheidungsprozessen einschließlich einzelner notwendiger Module wie Sensoren, Instrumente zur Datenerfassung, –validierung und –aggregation sowie zur Modellierung von Luftqualitäts- und Lärmbelastungsprognosen entwickelt. Andere Projekte betrafen die Notwendigkeit zur Information der Bürger und zum Herbeiführen von Verhaltensänderungen in Abhängigkeit von Luftqualitätsprognosen (z.B. APNEE, APNEE-TU).

---

91 europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html

92 europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn/_rt_en.html

93 europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

Im Bereich der Sensibilisierung für nachhaltigen städtischen Verkehr hat die Kommission 2000 den jährlichen autofreien Tag („In die Stadt — ohne mein Auto“)[94] initiiert. Die Unterstützung für diese Initiative nimmt zu: 2000 waren 760 Städte beteiligt, 2001 bereits 1005 und 2002 nahmen 1148 Städte teil. 2002 organisierte die Kommission die Europäische Woche der Mobilität, eine einwöchige Veranstaltung zur Sensibilisierung für verschiedene Aspekte nachhaltiger Mobilität. Die Städte mit den besten Ergebnissen wurden prämiert. 2003 und 2004 fand bzw. findet im Rahmen dieser Woche ein Aktionstag für Mobilitätsmanagement in Europa statt[95]. Die Kommission hat verschiedene Broschüren veröffentlicht, z.B. „Vorfahrt für Kinder! Anregungen für eine kindgerechte Stadtplanung” (2002) und „Fahrradfreundliche Städte: vorwärts im Sattel“ (1999)[96].

Nachhaltiges städtisches Bauen

Die Entwicklung, Demonstration und Durchführung von Maßnahmen zur Steuerung des Energiebedarfs in Gebäuden wird durch verschiedene Finanzierungsprogramme der Gemeinschaft unterstützt. In den letzten Rahmenprogrammen für Forschung wurden Untersuchungen zu ökologisch effizienten Gebäuden angestellt, die auf die Verringerung des Energieverbrauchs in einzelnen Gebäuden und die Förderung der Selbstversorgung unter Nutzung neuer und erneuerbarer Energiequellen ausgerichtet waren. Die Initiative CONCERTO[97] konzentriert sich auf die Integration von Selbstversorgungs- und Bedarfssteuerungstechniken in größere Gebäudekomplexe.

Die starke Gewichtung der Energieeffizienz, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen und neuer Technologien wird erhebliche Verringerungen des CO_2-Ausstoßes in kostenwirksamer Weise ermöglichen. Das mit engerem Marktkontakt durchgeführte Programm “Intelligente Energie für Europa“[98] ist auf Nachbildung bewährter Lösungen in großem Maßstab ausgerichtet, z.B. bei Nachrüstung und Neubau von Sozialwohnungen.

Im Rahmen des Programms “Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ werden die Aspekte nachhaltigen Bauens intensiv untersucht. Mehrere Vorhaben stellen einen großen Fortschritt bei der Ermittlung und Verbreitung nachhaltiger Bau- und Renovierungsverfahren in Europa dar. Im Rahmen von PRESCO soll ein Europäischer Kodex für die Praxis des nachhaltigen Bauens erarbeitet werden, und CRISP ist auf die Entwicklung und Validierung harmonisierter Kriterien und Indikatoren zur Messung der Nachhaltigkeit von Bauprojekten insbesondere in der städtischen bebauten Umwelt ausgerichtet. SUREURO befasst sich mit der nachhaltigen Renovierung von Nachkriegsbauten in Europa und ist darauf ausgerichtet, praktische Managementinstrumente zur Integration nachhaltiger Entwicklung und zur Einbeziehung der Bewohner in diesen Prozess zu entwickeln. Der Gesamtenergiebedarf soll um 10% verringert werden. Im Rahmen des Projekts RUFUS werden Methoden für die Wiederverwendung von Fundamenten in städtischen Gebieten untersucht, um so die Baukosten und die anfallenden Bauschuttmengen zu reduzieren, und das von Sozialwohnungsorganisationen angeregte Projekt SHE soll den Bau von ca. 750 nachhaltigen Wohnungen leiten. Im Rahmen des Projekts WAMBUCO wird ein Abfallhandbuch für das Baugewerbe erarbeitet, das zur Ressourcenschonung und Effizienzverbesserung auf der

94 www.mobilityweek-europe.org/
95 www.emma-day.info
96 europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm
97 europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/rtd/concerto/index_en.htm
98 europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

Baustelle beitragen soll. Nachhaltige Bautechniken und sind auch Gegenstand des Aktionsplans der Kommission „Umwelttechnologie für eine nachhaltige Entwicklung“.

Nachhaltige Stadtgestaltung

Das Forschungsprogramm „Die Stadt von morgen und das kulturelle Erbe“ unterstützt Forschungsprojekte zur Neubelebung von Stadtzentren und -vierteln (einschließlich Sanierung und erneuter Nutzung kontaminierter Standorte und Industriebrachen), zur Nachrüstung von Stadtgebieten (z.B. großen Wohnsiedlungen) mit nachhaltigkeitsfördernden Technologien sowie über Möglichkeiten zur Eingrenzung der Zersiedelung der Landschaft, insbesondere durch die Integration der Flächennutzungs- und Verkehrsplanung. Beispiele für Vorhaben in diesem Bereich sind die Projekte ECOCITY (Analyse der Beziehungen zwischen Flächennutzung und Verkehr), LUTR (Erarbeitung eines Leitfadens für Entscheidungsträger über die Verwirklichung von Nachhaltigkeit in Flächennutzung und Verkehr) sowie SCATTER (Untersuchung der Zersiedelung). Ziel des Projekts HQE²R ist die Entwicklung einer Methodik, die Stadtverwaltungen beim Übergang zu nachhaltiger städtischer Erneuerung und Entwicklung unterstützt. Im Rahmen einer Gruppe von fünf Projekten sollen die unterschiedlichen Beiträge von Grünflächen auf die städtische Nachhaltigkeit ermittelt und Instrumente für deren Bewirtschaftung und Planung in Städten und Gemeinden entwickelt werden. Eine Reihe von Projekten befasst sich mit der Integration des kulturellen Erbes in die Planung der städtischen Entwicklung. So sollen beispielsweise durch das Projekt SUIT Verfahren für die Anwendung der SUP-Richtlinie und der UVP-Richtlinie in Städten und Gemeinden mit bedeutendem kulturellem Erbe entwickelt werden. Im Rahmen des Projekts UGIS wird untersucht, wie Programme für die städtische Entwicklung die soziale Integration und bessere Verwaltungspraxis auf städtischer Ebene fördern können. CABERNET[99] ist eine konzertierte Aktion in 21 europäischen Ländern, die darauf ausgerichtet ist, die Entwicklung neuer nachhaltiger Lösungen für die Sanierung und erneute Nutzung von Industriebrachen zu fördern. Die Gemeinsame Forschungsstelle ist ebenfalls auf diesem Gebiet tätig. Die Datenbank MOLAND[100] erfasst ungefähr 40 Ballungsräume, wo die Flächennutzung beobachtet wird, um festzustellen, wie Raumordnungspolitik mit demografischen Trends und Entwicklungen der Flächennutzung korreliert. Daneben arbeitet die GFS an einem Rahmen für die Integration von Konzepten der Flächennutzungsplanung und nachhaltiger Städtepolitik in ein System zur Unterstützung des Entscheidungsprozesses für die Verhütung und Begrenzung der Auswirkungen wetterbedingter Naturkatastrophen (Überflutungen, Waldbrände, Erdrutsche).

99 www.cabernet.org.uk

100 moland.jrc.it/

Anhang 4: Definition des Begriffs „Nachhaltiger Verkehr“ durch den Rat der Verkehrsminister

Der Rat (Verkehr) definierte im April 2001 ein nachhaltiges Verkehrssystem als ein System, das

– die Abdeckung der grundlegenden Zugangserfordernisse und die Entwicklung von Einzelpersonen, Firmen und Organisationen in sicherer und der menschlichen Gesundheit sowie dem Ökosystem nicht abträglicher Weise ermöglicht und die Gerechtigkeit innerhalb aufeinander folgender Generationen und zwischen ihnen fördert;

– bezahlbar ist, effizient funktioniert, die Wahl des Verkehrsträgers ermöglicht, eine wettbewerbsfähige Wirtschaft und eine ausgewogene Regionalentwicklung unterstützt;

– das Aufkommen an Emissionen und Abfallstoffen auf ein Maß beschränkt, das für das Ökosystem tragbar ist, erneuerbare Ressourcen maximal in dem Umfang nutzt, in dem diese erzeugt werden, nicht erneuerbare Ressourcen maximal in dem Umfang nutzt, in dem erneuerbare Ersatzstoffe entwickelt werden, und Flächenverbrauch und Lärmentwicklung auf ein Minimum reduziert.

Anhang 5: Beispiele für den Einsatz von Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmitteln für die nachhaltige städtische Entwicklung

Eine U-Bahn für Athen

Dies war ein ehrgeiziges Projekt für eine Stadt mit 4 Mio. Einwohnern und eine der am stärksten verschmutzten Metropolen Europas. In Athen verkehren ca. 1,4 Mio. Kfz; der öffentliche Verkehr beschränkte sich auf eine S-Bahn-Linie und einen unzureichenden Omnibusdienst. Kaum jemand nutzte noch den öffentlichen Nahverkehr. Mit Finanzhilfen der Europäischen Union und günstigen Darlehen der Europäischen Investitionsbank konnten jedoch Anfang 2000 zwei neue U-Bahn-Linien in Betrieb genommen werden. Dadurch wurde die Anzahl der täglichen Fahrten mit Privatwagen um ca. 250 000 reduziert. So wurde ein bedeutender Beitrag zu Verringerung von Zeit- und Energieverlusten sowie zur Verbesserung der Lebensqualität der Einwohner, der Umweltqualität und des Images der Stadt insgesamt geleistet.

Positive Auswirkungen auf die Beschäftigung: 4 500 Personen waren am Bau der jetzt betriebenen Abschnitte beteiligt, 3 000 arbeiten derzeit an der Erweiterung, und die Behörde für den Betrieb der neuen U-Bahn hat 800 dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen.

Baupolitische Konzepte für Außenbezirke von Städten

Die massive Ansiedelung großer Einkaufszentren und Fabrikverkaufsstellen an den Stadträndern hat negative Auswirkungen auf das Stadt/Region-Gleichgewicht und die Umwelt. Sie leistet dem Niedergang der Stadtzentren, hohem Verkehrsaufkommen, der fortschreitenden Bebauung von Naturgebieten und der Landschaftszerstörung Vorschub. Diese Folgen können sich auch auf benachbarte Regionen und Staaten auswirken. Um diese Entwicklung einzugrenzen und Kohärenz zu gewährleisten, müssen regionale baupolitische Konzepte in grenznahen Gebieten koordiniert werden und sich in eine langfristige, grenzübergreifende Planung einfügen.

Die Behörden von Nordrhein-Westfalen, der niederländischen Provinz Limburg, der belgischen Regionen Wallonien und Flandern sowie eine deutsche NRO haben das Projekt TRADE durchgeführt. Eine grenzüberschreitende Arbeitsgruppe, die den zur Bewertung der Bauanträge für neue Einkaufszentren erforderlichen Sachverstand zusammen brachte, hat ein Konsultationssystem eingerichtet und gemeinsame Arbeitsmethoden entwickelt. Sie verglich die Erfahrungen der beteiligten Behörden und untersuchte die Folgen des Baus der Einkaufszentren insbesondere in den Grenzgebieten. Schließlich legte sie Leitlinien fest, die von allen beteiligten Behörden übernommen wurden. Gleichzeitig wurden Seminare (für Geschäftsinhaber, Kommunalbehörden und andere Institutionen) organisiert, um die Betroffenen zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Projekt TRADE zu geben.

Die vier Regionen verfügen nun über gemeinsame Grundsätze und Kriterien, um zu gewährleisten, dass der Bau von Einzelhandelszentren weder die lokalen und benachbarten Stadtzentren noch die natürliche Umwelt beeinträchtigt. Die Vergabe von Baugenehmigungen erfolgt auf der Grundlage dieser Leitlinien. Ein Bauprojekt, das den Bau von 7 Fabrikverkaufsstellen mit einer Gesamtfläche von 100 000 m² vorsah, wurde anhand der festgelegten Grundsätze beurteilt, woraufhin lediglich zwei Verkaufsstellen mit geringerem Flächenverbrauch gebaut wurden. TRADE wird als transnationales Pilotprojekt zur Schaffung eines grenzübergreifenden Netzes für die Koordinierung der regionalen Baupolitik führen.

Dublin: Vorfahrt für Busse und Fahrräder

Die Dubliner Behörden haben mit Unterstützung der Europäischen Union eine Reihe verknüpfter Systeme zur Verbesserung des Verkehrsflusses im Großraum Dublin in Betrieb genommen. Ein Netz von Korridoren wird für einen hochwertigen Busverkehrsdienst reserviert, es wurden Fußgängerzonen und 60 km Radwege eingerichtet, und die Verkehrsregelung wurde auf Vorfahrt für Radfahrer ausgelegt. Außerdem wurden im Stadtzentrum, an Bahnhöfen und Haltestellen sowie entlang den Haupteinfallsachsen in die Stadt Fahrradparkplätze eingerichtet.

Palermo verbessert die lokale Umwelt durch Steigerung der Effizienz und Zuverlässigkeit des öffentlichen Nahverkehrs

Ein im Zuge des Programms URBAN in Palermo durchgeführtes Projekt bezweckt die Einführung neuer Technologien im Verkehr. Das Ergebnis ist ein als „Saturn“ (*Satellite Application for Transport in Urban Nodes*) bezeichnetes, von geostationären Satelliten gestütztes integriertes öffentliches Nahverkehrssystem. Es erfasst präzise die Position jedes einzelnen Fahrzeugs auf der betreffenden Buslinie und zeigt mittels Displays an jeder Haltestelle die genaue Ankunftszeit an. So sind die Nutzer über die Wartezeit informiert und können entsprechend planen.

Neues Leben für Stettin durch saubereres Wasser

Das an der Oder gelegene Stettin (420 000 Einwohner) trägt erheblich zur Verschmutzung der Ostsee bei. Derzeit verfügt die Stadt nur über eine einzige, mechanische Kläranlage. Nur 13% des in Stettin anfallenden Abwassers wird aufbereitet. Auch die Trinkwasserqualität ist schlecht und liegt deutlich unter den EU-Standards. Die Wasserversorgung von Stettin erfolgt größtenteils durch eine Rohrleitung aus dem südöstlich der Stadt gelegenen Madü-See, ihrem Haupttrinkwasserreservoir. Die Sickerverluste im Wasserversorgungssystem sind erheblich. Im März 2000 hat die Stadt einen Gesamtplan zur Umsetzung eines ehrgeizigen Investitionsprogramms, das zwei neue Wasseraufbereitungsanlagen zum Ausbau der bestehenden Anlage vorsieht, und eines großen Programms zur Erweiterung und Sanierung der Kanalisation fertig gestellt. Damit soll Stettin in die Lage versetzt werden, die EU-Normen einzuhalten, insbesondere die Richtlinien über die Behandlung von kommunalem Abwasser und über Trinkwasser.

Weitere Informationen über diese Projekte enthält folgende Webseite:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_de.cfm.

Anhang 6: Die städtische Umwelt in der Umweltpolitik

Wasser: Die Emissionskontrolle beruht hauptsächlich auf der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser[101]. Die Wasserrahmenrichtlinie[102] geht hingegen über die Emissionskontrolle hinaus und begründet die Verpflichtung zum Erreichen einer hohen Qualität in allen Gewässern; durch diese Richtlinie wird eine umfassende Bewirtschaftung von ganzen Einzugsgebieten eingeführt. Sie wirkt sich auf die städtischen Gebiete insofern aus, als eine allgemein gute Gewässerqualität die Bereitstellung hochwertigen Trinkwassers nach den Bestimmungen der Trinkwasserrichtlinie[103] ebenso erleichtert wie die Erhaltung einer hohen Qualität der Freizeit- und Badegewässer in Übereinstimmung mit der Badegewässer-Richtlinie[104].

Von weitaus größerer Bedeutung für Städte und Gemeinden ist jedoch die Bewirtschaftung des Einzugsgebiets, die die Einbeziehung und Beteiligung der lokalen Behörden erfordert. Ein großer Teil der Wasserwirtschafts-Infrastruktur gehört den Städten und Gemeinden oder wird von ihnen verwaltet; sie verfügen über die Genehmigungs- und Besteuerungsbefugnisse, wodurch die nachhaltige Wassernutzung erheblich verbessert werden kann.

Beispielsweise könnten die Förderung der Bodendurchlässigkeit in städtischen Gebieten und die Trennung von Regenwasserableitung und Abwasserkanalisation zur Grundwasserregenerierung beitragen, die Kosten der Abwasserbehandlung senken und Gefahr von Überschwemmungen verringern. Die Kommunen könnten in das Wasserversorgungssystem investieren bzw. dessen Renovation veranlassen, um derzeit hohe Sickerverluste zu reduzieren. Sie könnten mit ihren Genehmigungsbefugnissen eine nachhaltigere Wassernutzung in Haushalten und Industrie fördern, Zielwerte für den Pro-Kopf-Verbrauch festlegen, allgemeine Bedarfssteuerung verfolgen und diese Maßnahmen durch eine entsprechende Preis- bzw. Gebührenpolitik stützen.

Um mehr Städte zur Beteiligung an der Bewirtschaftung von Einzugsgebieten zu veranlassen, könnten verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen werden. Die breite Verwirklichung der Umweltmanagementsysteme für die Wassernutzung gemäß Abschnitt 2.1.3 würde die allgemeine Grundlage für eine aktivere Beteiligung kleiner Städte schaffen, die in der Wasserwirtschaft weiterhin ihre eigenen Ziele nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten festlegen könnten. Zur Unterstützung dieses Prozesses wird die Kommission für die Kommunalbehörden Leitlinien für nachhaltige Wasserwirtschaft und wirksame Beteiligung an der Bewirtschaftung von Einzugsgebieten erstellen; ggf. könnte sie verbindliche und stärker zielgerichtete Maßnahmen vorschlagen.

---

101 Richtlinie 91/271/EWG des Rates vom 21. Mai 1991 über die Behandlung von kommunalem Abwasser, ABl. L 135 vom 30.5.1991, S. 40.

102 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

103 Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 vom 5.12.1998, S. 32.

104 Richtlinie 76/10/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. L 31 vom 5.2.1976, S. 1.

Klimawandel und Energie: Eine Reihe von Städten, z.B. jene des Klimabündnisses und der Energy-City-Netze, starten Initiativen zur Förderung des breiten Spektrums von Maßnahmen im Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP[105]). Die Kommission wird weiterhin entsprechende Netze (s. Abschnitt 5.1) fördern. Deren aktiver Ansatz und ihre Beiträge müssen allerdings Allgemeingut werden, und die in Abschnitt 2.1.3 vorgeschlagene generelle Anwendung von Systemen der nachhaltigen Städtepolitik, die u.a. die gesamte Energiewirtschaft und die Treibhausgasemissionen der betreffenden Stadt erfassen, ist möglicherweise der kosteneffizienteste Weg, um dies zu erreichen. Dies würde für die Städte und Gemeinden Anreize schaffen, sich für die Energienutzung und den Treibhausgasausstoß auf ihrem Gebiet verantwortlich zu fühlen und eigene Ziele für ihren Beitrag auf diesem Gebiet festzulegen.

Luft: Der allgemeine Rahmen für die Luftqualität wird durch die Richtlinie 96/92 geschaffen, wodurch die Mitgliedstaaten u.a. verpflichtet werden, für städtische Gebiete und Ballungsräume, in denen die Grenzwerte überschritten werden, detaillierte Aktionspläne zu erstellen. Durch Einzelrichtlinien wurden Grenz- oder Zielwerte für die Emission von SO_2, Partikeln, CO, Benzol, NO_2, NO_x, Blei und troposphärischem Ozon (zuletzt auch polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und Schwermetalle) festgesetzt, und für SO_2, NOx, flüchtige organische Verbindungen und Ammoniak wurden einzelstaatliche Emissionsobergrenzen festgelegt. Durch verschiedene Richtlinien wurden Emissionsgrenzen für unterschiedliche Fahrzeugklassen eingeführt und die Qualität von Treibstoffen geregelt (s. Abschnitt 2.2.2), und die Richtlinie 99/13[106] beschränkt die Emission von flüchtigen organischen Verbindungen einer großen Reihe von Industrieanlagen.

Im Rahmen des laufenden Programms "Saubere Luft für Europa" (CAFE[107]) wird derzeit eine umfassende Grundlage für die Ermittlung der Zusammenhänge zwischen Luftverschmutzung und Gesundheitsauswirkungen, Ökosysystemen und kulturellem Erbe geschaffen, um die für Mitte 2005 vorgesehene Fertigstellung der thematischen Strategie zur Luftverschmutzung vorzubereiten. Ziel des Programms ist die Beschreibung der Maßnahmen, die in Europa auf verschiedenen Ebenen notwendig sind, um ehrgeizige Ziele in Bezug auf den Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor den negativen Folgen der Luftverschmutzung zu erreichen. Insbesondere könnten neue Zielwerte für die Luftqualität und Emissionsgrenzwerte bzw. -normen für Fahrzeuge und industrielle Verfahren ermittelt werden. Diese eher technisch orientierten Lösungen können wirksam ergänzt werden durch die Entwicklung von Maßnahmen, die zu einem nachhaltigeren Nahverkehr beitragen (s. Abschnitt 2.2), und das Programm CAFE wird solchen Alternativen bei der Entwicklung von Maßnahmen Rechnung tragen. Daneben werden im Rahmen des Programms die Verbindungen zwischen der Außenluft- und der Innenluftqualität in städtischen Gebieten untersucht, und die Anforderungen an die Berichterstattung über die Luftqualität werden überprüft, um eine Konzentration auf städtische Gebiete zu ermöglichen.

---

105 KOM(2000) 88 endg.

106 Richtlinie 1999/13/EG des Rates vom 11. März 1999 über die Begrenzung von Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen, die bei bestimmten Tätigkeiten und in bestimmten Anlagen bei der Verwendung organischer Lösungsmittel entstehen, ABl. L 85 vom 29.3.1999, S. 1.

107 KOM(2001) 245 endg.

Lärm: Die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung von „Lärmkarten" und zur Verabschiedung von Aktionsplänen zur Lärmbekämpfung auf der sachgemäßen Verwaltungsebene, insbesondere für große Ballungsräume (zunächst für solche mit über 250 000 Einwohner, später für Agglomerationen mit über 100 000 Einwohner). Die Lärmkarten sind mittels gemeinsamer Indikatoren zu erstellen, um unionsweit Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Natur und biologische Vielfalt: Die Durchführung der Vogelschutzrichtlinie[108], der Habitat-Richtlinie[109] und der NATURA 2000-Netze betrifft zwar vorwiegend ländliche Gebiete, doch findet sich auch im städtischen Raum eine Reihe geschützter Arten und Lebensräume, deren Erhaltung mit spezifischen Problemen verbunden ist. Deshalb werden Leitlinien benötigt, um die zuständigen Behörden, auch auf lokaler Ebene, bei der Gewährleistung eines angemessenen Schutzes zu unterstützen. Im städtischen Raum, in den Parks, Gärten und anderen Grünanlagen, sind erstaunlich viele Arten anzutreffen, und es besteht ein enormes Potential für die Verstärkung und den Ausbau dieser biologischen Vielfalt in Stadtgebieten im Interesse sowohl der betreffenden Arten als auch der Bürger. So haben einige Städte zum Beispiel die Einrichtung von „grünen Korridoren" zur Vernetzung von Biotopen in Städten mit ihrem Hinterland aufgenommen, um so der Isolation natürlicher städtischer Populationen entgegen zu wirken. Die Sensibilisierung der Stadtbevölkerung für Natur und biologische Vielfalt ist ebenfalls eine wichtige Investition, die längerfristig viele positive Folgen zeitigen wird. Der 2001 vorgestellte Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Bereich der Naturressourcen[110] sah u.a. eine Reihe spezifischer Maßnahmen für städtische Gebiete vor. Die Kommission wird dem Rat und dem Parlament 2004 über die Fortschritte bei der Umsetzung des Plans Bericht erstatten und dabei die relativen Prioritäten der verschiednen Maßnahmen erläutern. Die für Städte relevanten Gesichtspunkte werden in diesem Bericht umfassende Berücksichtigung finden. Daneben wird die Kommission Indikatoren für die biologische Vielfalt erarbeiten.

---

108 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

109 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7.

110 KOM(2001) 132 endg.

Abfall: Da 80% der Bevölkerung in städtischen Gebieten leben, fällt ein entsprechender Anteil der verschiedenen Abfallarten (feste Siedlungsabfälle, Klärschlamm, Industrieabfälle, Bau- und Abbruchschutt) in Städten an und wird von den wichtigsten Umweltschutzvorschriften im Abfallsektor erfasst. Hierzu gehören in erster Linie die Abfallrahmenrichtlinie[111], wodurch die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Abfallentsorgung ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und der Umwelt zu bewerkstelligen, bestimmte Genehmigungs- und Inspektionsverfahren einzuhalten und Abfallwirtschaftspläne aufzustellen, die Deponierichtlinie[112], die Vorschriften zur sicheren Deponierung und zur Verringerung der Menge deponierter Abfälle, insbesondere biologisch abbaubarer Abfälle, enthält, die Richtlinie über Verpackungsabfälle[113], worin Ziele für die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung festgesetzt werden, die Richtlinie über die Abfallverbrennung[114] mit Grenzwerten für Verbrennungsanlagen sowie die Richtlinien über Altfahrzeuge[115] und Altgeräte[116], die Ziele für Rückgewinnung, Recycling und Wiederverwendung sowie Rücknahmeverpflichtungen für Altfahrzeuge bzw. für Elektro- und Elektronik-Altgeräte vorsehen.

Die thematische Strategie zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen und die thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung und Bewirtschaftung von Ressourcen bilden zusammen eine Gesamtstrategie, die u.a. dazu beitragen wird, die Menge der anfallenden Abfälle zu minimieren und deren Verwertung zu maximieren. Die „konzentrierte" Abfallerzeugung in städtischen Gebieten erleichtert die getrennte Sammlung und Behandlung und ist mit spezifischen Chancen und Herausforderungen verbunden, die eine besondere Konzentration auf städtische Aspekte der Abfallwirtschaft rechtfertigen. Außerdem spielen Kommunalbehörden eine zentrale Rolle bei der Abfallpolitik. Eine Reihe lokaler Initiativen ist darauf ausgerichtet, die Beteiligung der Bevölkerung und kleinerer Unternehmen an Abfallplanung, -vermeidung und –recycling zu fördern. Andere Aspekte der Abfallpolitik, die die städtische Planung betreffen, sind die Standortwahl für Abfallsammlungs-, -vorbehandlungs- und –endbehandlungsanlagen sowie umweltfreundliche Transportsysteme, z.B. die Binnenschifffahrt. Solche Konzepte stehen in enger Verbindung zur Umsetzung von LA 21-Initiativen. Die Kommission wird untersuchen, welche Rolle die Gemeinschaft potentiell bei der Entwicklung dieser Initiativen spielen kann. Bei der Erarbeitung einer künftigen Gemeinschaftspolitik zur Förderung des Recycling wird insbesondere der städtischen Dimension der Bewirtschaftung bestimmter Abfallströme, z.B. Bau- und Abbruchschutt, Rechnung getragen.

---

111 Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.7.1975 über Abfälle, ABl. L 194 vom 25.7.1975, S. 39.

112 Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien, ABl. L 182 vom 16.7.1999, S. 1.

113 Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

114 Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen, ABl. L 332 vom 28.12.2000, S. 91.

115 Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge, ABl. L 269 vom 21.10.2000, S. 34.

116 Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte , ABl. L 332 vom 13.2.2003, S. 34.